

# FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030

PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS  
PARA BOGOTÁ D.C.



Alcaldía de Bogotá

**ONU**  **HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Copyright Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,  
ONU-Habitat Hub países andinos,  
Septiembre de 2019

HHS Number: HS/044/19S  
ISBN Number:(Volume) 978-92-1-132848-6

Algunos derechos reservados. Este trabajo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se respetan los créditos del autor.

# CRÉDITOS INSTITUCIONALES

## Dirección General

ONU-Habitat

Maimunah Mohd Sharif, Subsecretaria General de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

Alcaldía Mayor de Bogotá

Enrique Peñalosa, Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

## Coordinación

ONU-Habitat

Roberto Lippi, Coordinador de ONU-Habitat para los países andinos.

Secretaría Distrital del Hábitat Bogotá D.C.

Guillermo Herrera Castaño, Secretario de Despacho.

Armando Ojeda Acosta, Subsecretario de Planeación y Política (2017 - 2019)

Sandra Milena Jiménez Castaño, Subsecretaria de Planeación y Política (2019)

Jorge Torres Vallejo, Subdirector de Información Sectorial.

## Equipo Técnico

ONU-Habitat

Patricia Lizarazo, Coordinadora de Proyecto.

Julio Gómez, Asesor, Coordinador técnico principal.

Felipe Márquez, experto urbanista en política, territorio y estrategia urbana.

Francisco Rodríguez Vitta, experto urbanista en análisis territorial.

Jorge Ramírez, experto en derecho urbanístico.

Germán Quevedo, experto en economía urbana y resiliencia.

Juan Guillermo Velandia, experto en gestión urbana y regional.

Pilar Hurtado, experta en gestión de riesgos.

Natalia García, experta en participación ciudadana.

María Buhigas, asesora internacional.

Gonzalo Lacurcia, asesor internacional.

Ana Karina Bernal, urbanista, Asistente.

Laura Ballesteros, comunicadora social y periodista.

Daniela Ospina Jaramillo, diseño y diagramación.

Secretaría Distrital del Hábitat Bogotá D.C.

Jorge Torres Vallejo, Subdirector de Información Sectorial.

Néstor Darío Preciado Sanchez, experto en vivienda.

Jorge Torres Ramírez, experto en vivienda.

Carlos Eduardo Quiñones Ladino, experto en economía urbana.

Cristian Andrés Torres Casallas, experto estadístico y de servicios públicos.

Catalina González Guatibonza, experta estadística.

Susana Yabrudy González, experta en vivienda.

Nattaly María Ardila Bernal, consultora en gestión de la información.

Laura Marcela Ruiz, experta en servicios públicos.

Jorge Córdoba Currea, experto poblacional

# CONTENIDOS

Prólogo.....	08
1 Introducción.....	13
2 La Nueva Agenda Urbana: un paradigma sobre el hábitat y la vivienda.....	17
3 Balance de la Política 2007-2017.....	23
4 Demanda de vivienda en Bogotá.....	29
4.1 Demanda futura de vivienda.....	30
4.2 El potencial de las nuevas actuaciones urbanas integrales.....	30
5 Enfoques en la política de gestión integral del sector hábitat.....	35
5.1 Enfoques y políticas públicas.....	36
5.2 Diagnóstico poblacional para la política de hábitat.....	36
5.3 Situación Habitacional de grupos poblacionales en Bogotá.....	40
6 Cualificación del Hábitat desde el Enfoque Territorial.....	43
6.1 Evaluación del hábitat desde variables simples.....	44
6.2 Caracterización del hábitat por componentes.....	60
6.3 Asentamientos de origen informal con perspectiva al MIB.....	67
6.4 La ruralidad como componente especial de la política.....	68
6.5 Economía y empleo como componentes transversales.....	69
6.6 Instrumentos de financiación.....	69
7 Proceso participativo con los enfoques de la política.....	73
7.1 Taller con personas adultas.....	74
7.2 Taller con comunidad afro.....	74
7.3 Taller con personas en condición de discapacidad.....	75
7.4 Taller para la familia.....	75
7.5 Taller con habitantes de calle.....	76
7.6 Taller con comunidades indígenas.....	76
7.7 Taller con infancia y adolescencia.....	77
7.8 Taller con jóvenes.....	78
7.9 Taller con los sectores sociales LGBTI.....	78
7.10 Taller con migrantes y refugiados.....	79
7.11 Taller con mujeres.....	79
7.12 Taller con comunidad raizal.....	80
7.13 Taller con ruralidad.....	81
7.14 Taller con personas mayores.....	81
7.15 Taller con víctimas del conflicto armado.....	82
7.16 Taller con comunidad Rom.....	83
8 Retos de la Política del Hábitat al 2030.....	85
8.1 Promoción de instrumentos integrales para el acceso de vivienda.....	88
8.2 Necesidad de un salto cuantitativo en la producción de vivienda.....	89
8.3 Acceso a servicios públicos como base para un hábitat de calidad.....	91
8.4 Equipamientos, espacio público y transporte para un hábitat equitativo.....	93
8.5 Garantía de un hábitat seguro para las familias en riesgo.....	95
8.6 Cualificación de la vivienda, más allá del techo.....	96
8.7 Hábitat productivo como oportunidad para todos.....	97
8.8 Hábitat rural singular, diferenciado e integrado.....	98
8.9 Hábitat responsable frente al cambio climático.....	100
9. Conclusiones.....	103
Créditos Fotográficos.....	106

# ÍNDICE DE FIGURAS

## MAPAS

Mapa 01. Predios Residenciales por Manzana.....	45
Mapa 02. Índice de construcción.....	44
Mapa 03. Personas por hogar.....	47
Mapa 04. Equipamientos educativos.....	48
Mapa 05. Equipamientos de salud.....	49
Mapa 06. Equipamientos de cultura.....	50
Mapa 07. Espacio público: parques.....	51
Mapa 08. Arborización de la ciudad.....	52
Mapa 09. Cobertura de servicio público de alcantarillado.....	53
Mapa 10. Cobertura de servicio público de acueducto.....	54
Mapa 11. Red de distribución de Gas Natural de Bogotá.....	55
Mapa 12. Acceso a malla vial.....	56
Mapa 13. Distancia a Transmilenio.....	57
Mapa 14. Distancia a la red de bici carriles y ciclo ruta.....	58
Mapa 15. Amenaza máxima.....	59
Mapa 16. Resultados de la caracterización del hábitat por grupos.....	60
Mapa 17. Resultados: Grupo 1.....	71
Mapa 18. Resultados: Grupo 2.....	62
Mapa 19. Resultados: Grupo 3.....	63
Mapa 20. Resultados: Grupo 4.....	64
Mapa 21. Resultados: Grupo 5.....	65
Mapa 22. Resultados: Grupo 6.....	66

## TABLAS

Tabla 1. Marco conceptual síntesis de la política 2007 - 2017 “Misión Hábitat por Bogotá”.....	24
Tabla 2. Distribución del Índice Integrado de Accesibilidad de los Proyectos.....	25
Tabla 3. Metas de vivienda en planes de desarrollo de 2007 a 2016.....	25
Tabla 4. Requerimiento del potencial de vivienda nueva a 2031.....	30
Tabla 5. Resumen vivienda por ejecutar en planes parciales y suelo disponible en tratamiento de desarrollo.....	31
Tabla 6. Características del déficit en el área rural.....	40
Tabla 7. Componentes del modelo de análisis territorial.....	44
Tabla 8. Porcentaje de Suelo Rural de Bogotá por Localidad.....	68
Tabla 9. Programas de vivienda.....	71

## GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del total de ocupación ilegal 2007 - 2017.....	26
Gráfico 2. Distribución etaria de la población urbana en Bogotá .....	36
Gráfico 3. Distribución de tipologías de familia 2017.....	37
Gráfico 4. Distribución de hogares según grupos étnicos.....	37
Gráfico 5. Tipo de actividades agropecuarias, UPNA, ruralidad Bogotá.....	38
Gráfico 6. Déficit de vivienda según ciclo de vida de las familias.....	41
Gráfico 7. Déficit de vivienda según grupos étnicos.....	41
Gráfico 8. Déficit de vivienda según grupos étnicos .....	41
Gráfico 9. Oferta de vivienda y hogares.....	70
Gráfico 10. Retos de la política de hábitat Bogotá D.C.....	87
Gráfico 11. Reto 01.....	88
Gráfico 12. Reto 02.....	89
Gráfico 13. Reto 03.....	91
Gráfico 14. Reto 04.....	93
Gráfico 15. Reto 05.....	95
Gráfico 16. Reto 06.....	96
Gráfico 17. Reto 07.....	97
Gráfico 18. Reto 08.....	98
Gráfico 19. Reto 09.....	100

# SIGLAS

ACP	Análisis de Componentes Principales
CAMACOL	Cámara Colombiana de la Construcción
CAR	Corporación Autónoma Regional
CIT	Comité de Integración Territorial de Cundinamarca
CVP	Caja de la Vivienda Popular
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP EAAB ESP
EEB	Empresa de Energía de Bogotá
EM	Encuesta Multipropósito
ERU	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano
ETB	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá
ha	Hectáreas
IIA	Índice Integrado de Accesibilidad
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
km	Kilómetros
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NAU	Nueva Agenda Urbana
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU-Habitat	Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PGISH	Política de Gestión Integral del Sector Hábitat a 2030
PIVE	Programa Integral de Vivienda Efectiva
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SDE	Secretaría de Educación del Distrito
SDDE	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SGP	Sistema General de Participaciones
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VIS	Vivienda de Interés Social
No VIS	Vivienda diferente de Interés Social

# PRÓLOGO

En las aglomeraciones urbanas se alcanzan los mayores niveles de especialización y división del trabajo, las economías de escala, la innovación y la creatividad. De ahí que sean en las ciudades donde los seres humanos alcanzamos los más altos estándares de vida que se pueden lograr en las sociedades modernas.

Colombia es un país de ciudades con una tasa de urbanización que ya supera el 75,0%. Muchas de esas ciudades están ligadas entre sí a través de poderosos vasos comunicantes y constituyen importantes aglomeraciones urbanas. Así lo verificó la Misión del Sistema de Ciudades cuya principal herramienta analítica es el Índice de Ciudades Modernas del Departamento Nacional de Planeación, según el cual Bogotá es la ciudad más moderna y con mejor desempeño del país por múltiples razones como su baja tasa de pobreza multidimensional, el elevado desempeño de sus estudiantes, la alta concentración de oferta educativa con Acreditación de Alta Calidad, su elevada productividad y competitividad, y su importancia relativa en el conjunto de las actividades económicas del país.

Los logros en calidad de vida en Bogotá han ocurrido en un escenario donde la planificación y ejecución del desarrollo urbano no han sido las mejores. Según la revisión realizada por la Secretaría Distrital de Planeación, entre 1923 y 1990 la ciudad produjo al menos 15 planes, acuerdos o proyectos encaminados a revisar y definir su modelo de crecimiento, así como sus relaciones con el entorno regional. Estos intentos de planeación fueron desbordados por las dinámicas poblacionales que se registraron en la ciudad durante la segunda mitad del siglo pasado.

La ciudad pasó de una población cercana a los 715.250 habitantes en 1951, a una cifra de 6.740.859 en el año 2005. Esto quiere decir que en un lapso de 54 años la población se multiplicó por 9,40. Para poner la cifra en contexto, la Ciudad de New York pasó de tener una población de los 7,8 millones de habitantes en 1950 a 8,2 millones en 2010, de manera que la población se mantuvo prácticamente constante en un lapso de 60 años. Tokio, por su parte, pasó de los 5,4 millones de habitantes en 1950 a 7,9 millones en 2010 con un cambio absoluto de 3,5 millones de personas. Es así como el cambio registrado en Tokio, que se dio en un lapso de 60 años, es el mismo cambio que se estima ocurrió en Bogotá en el periodo 1993-2016, es decir en 23 años.

La masiva expansión de la población bogotana contrasta con la limitada disponibilidad de recursos para atender a los nuevos ciudadanos. El resultado de este desequilibrio fue un proceso de crecimiento desordenado e informal de la ciudad, reflejado en la formación de los asentamientos humanos con condiciones

deficitarias en materia de hábitat, y en presiones permanentes sobre los bordes y zonas de valor ecológico en la ciudad.

En un intento por contrarrestar el crecimiento desordenado de las ciudades colombianas se adoptó la primera generación de Planes de Ordenamiento Territorial, como instrumento básico definido en la Ley 388 de 1997. La ley creó los mecanismos para una transición hacia una planificación moderna y se llevó a la realidad en Bogotá durante el año 2000 con el Decreto 619 de 2000, que sería revisado en 2003 y posteriormente compilado en el Decreto 190 de 2004.

El POT proponía una nueva visión de ciudad, la cual, no logró consolidarse debido a la falta de continuidad derivada de una institucionalidad que aún no ha conseguido incorporar principios de planificación de largo plazo. Los problemas para generar esquemas de planificación de largo plazo han derivado en acentuadas inequidades territoriales con una significativa incidencia de informalidad. Estos factores se han exacerbado ante la existencia de un sector de la construcción que no ha podido alcanzar las escalas requeridas para suplir las necesidades de la población.

Siguiendo las estimaciones de la Secretaría Distrital del Hábitat, entre 2008 y 2016 se construyeron 120 mil unidades informales lo que representa un promedio de 13 mil anuales, equivalente al 28,0% de las iniciaciones totales de Bogotá. Adicionalmente, en el año 2004, se tenían definidas cerca de 215 ha de suelo susceptible de ocupación o enajenación ilegal, en las cuales se tenían identificadas 356 ocupaciones. Catorce años después dichas ocupaciones aumentaron 76 veces, llegando a 27.000 en 4.300 ha de suelo susceptible de ser ocupado.

Así mismo, mientras la formación anual de hogares en Bogotá es superior a 50 mil, el promedio de construcción de viviendas es cercano a las 36 mil unidades. Lo anterior, es particularmente grave si se tiene en cuenta que el 60,0% de los hogares que se forman en la ciudad tienen menos de 4 salarios mínimos mensuales vigentes SMMLV de ingreso mientras que solo el 33,0% del mercado formal se enfoca en este segmento.

La escasez de vivienda formal genera presiones sobre el precio de los servicios de vivienda. Esto se ha reflejado en aumentos en los valores de la vivienda y en los costos del arrendamiento. Actualmente, los hogares arrendatarios con ingresos inferiores a 4 SMMLV gastan cerca del 39,0% de su ingreso en el pago de cánones en Bogotá e incluso, en localidades como Chapinero o Teusaquillo, este valor puede superar el 50,0%.

Todas las condiciones mencionadas han contribuido al desarrollo informal y desordenado de la ciudad, de manera que los hogares excluidos del mercado han resuelto sus necesidades de hábitat en municipios vecinos o mediante condiciones sub-óptimas asociadas al déficit, no solo de vivienda, sino de hábitat. En este contexto, se tienen también problemáticas asociadas a la provisión de servicios públicos y la calidad del entorno.

Para atender el crecimiento en la demanda por el servicio de acueducto y alcantarillado la ciudad deberá ejecutar un programa de inversiones para optimizar la red y de expansión de capacidad, con un énfasis importante en las zonas rurales donde las coberturas de acueducto son inferiores al 70,0% (Encuesta Multipropósito 2017). En materia de residuos sólidos también persisten las necesidades de ampliación en las coberturas para las áreas rurales, así como retos transversales asociados a la transformación y disposición final.

El diagnóstico descrito puede resumirse en una problemática central que radica en la existencia de un elevado déficit del hábitat. Este déficit se encuentra representado en la existencia de precariedades habitacionales asociadas a la vivienda y la informalidad, un entorno urbano que no cumple con estándares que generen bienestar y permitan el adecuado desarrollo del potencial de los ciudadanos, y problemas asociados a la calidad de los servicios públicos y su cobertura en zonas rurales.

En cumplimiento del mandato contenido en su decreto de creación, la Secretaría Distrital del hábitat abordó desde 2017 la tarea de la construcción de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat (PGISH) adoptando como propósito rector la reducción del déficit de hábitat en Bogotá con horizonte al año 2030. Esta política acogió integralmente la Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III y asume como propios los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En esta publicación presentamos los resultados del trabajo mancomunado realizado durante el último año por los equipos técnicos de la Oficina de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y de la Secretaría Distrital del Hábitat en el marco de un convenio de asistencia técnica para la formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat al 2030. Confiamos en que la divulgación de este trabajo propicie un nuevo entendimiento de los retos y del quehacer de las políticas públicas en materia de hábitat en Colombia y América Latina.

**Guillermo Herrera Castaño,**  
Secretario de Despacho,  
Secretaría Distrital del Hábitat Bogotá D.C.

# PRÓLOGO

Más de la mitad de la población mundial vive hoy en áreas urbanas y en los próximos 20 años, se calcula que dicha proporción subirá al 70,0%. Actualmente en América Latina el 78,0% de la población habita en las ciudades, principalmente en las capitales. Esta tendencia también la vive Colombia, con la gran ventaja de que dicha concentración de población se encuentra distribuida en un sistema de 64 ciudades de más de 100.000 habitantes, siendo Bogotá, además de capital del país, la aglomeración más importante.

Los efectos de la rápida urbanización en el país y el continente, han permitido mejorar las coberturas y el acceso de las grandes mayorías a los bienes y servicios del desarrollo económico y social, pero también ha generado nuevos desafíos, en particular para las grandes metrópolis: presencia de cinturones de pobreza; existencia de distintas formas de segregación socio-espacial; deterioro de sus ecosistemas y poco control sobre la calidad del aire, los desechos y las aguas servidas; persistencia de déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda; distintas formas de violencia e inseguridad; informalidad y precariedad laboral; alta vulnerabilidad ante los desastres naturales y el cambio climático; y debilidad de los instrumentos de planeación y gestión de las dinámicas urbano-regionales.

Es por ello que el derecho a la ciudad hoy adquiere una gran relevancia para orientar las políticas públicas y las distintas formas de participación ciudadana. El derecho a la ciudad puede ser definido como la posibilidad real que tienen los habitantes urbanos para gozar y hacer valer sus derechos humanos e influir de manera real y efectiva en el destino colectivo en procura de la felicidad y el buen vivir en armonía con los ecosistemas. A estos propósitos concurren la Nueva Agenda Urbana, NAU, aprobada en Quito en el 2016 en Hábitat III y suscrita por Colombia, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se encaminan a "no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás".

La consideración de que la vivienda representa un elemento esencial del derecho a la ciudad, invita a enfatizar en sus atributos transformadores de la calidad de vida y del desarrollo urbano sostenible e inclusivo. De acuerdo con la NAU una vivienda "adecuada" es aquella que cumple con condiciones básicas tales como la seguridad en su tenencia (protección legal contra el desalojo forzoso y otras amenazas); la disponibilidad de servicios e infraestructura (el acceso a: agua potable, saneamiento,

transporte, salud y educación, seguridad, iluminación, vías, etc.); la habitabilidad (garantía de seguridad física y espacio adecuado, lejos de zonas contaminadas o peligrosas); la ubicación (cercanía a oportunidades de empleo, servicios de salud, centros educativos y otros servicios sociales); y disponibilidad de espacios públicos aptos para el uso del tiempo libre y la socialización.

Adicionalmente, la vivienda adecuada debe respetar las expresiones de identidad cultural y debe ser asequible, es decir que su costo no debe amenazar o poner en peligro el disfrute de otros derechos humanos de sus ocupantes. En esa medida es que el concepto de hábitat, cobra la mayor relevancia porque aborda la vivienda ya no solo como un derecho individual o familiar, sino como un derecho colectivo de quienes habitan y disfrutan las ciudades.

De acuerdo con los estudios de ONU-Habitat, los habitantes urbanos que gastan más de un tercio de sus ingresos en la vivienda sufren una disminución de su calidad de vida y subsistencia, y a menudo se ven obligados a recurrir a opciones de vivienda inadecuadas, en lugares aislados periféricos, lejos de oportunidades laborales o de ingresos, en condiciones precarias y sin acceso a los servicios básicos o espacio vital.

Por tanto, garantizar el derecho de acceso a la vivienda bajo el enfoque planteado, se ha vuelto una responsabilidad central de los gobiernos y de las políticas públicas. El reto común hoy es cómo producir un hábitat que ayude a “construir ciudad”. Ciudades más densas, más compactas, con mixtura de usos y mixtura social, con espacio público adecuado y con menor presión sobre el entorno rural y los recursos ecosistémicos y que, en definitiva, permitan una mejor calidad de vida para todos sus habitantes, como indica la NAU. Para ello, es necesario transitar de políticas de vivienda a políticas de hábitat, que consideren los entornos, planifiquen el territorio y los equipamientos y rompan las barreras de segregación socio espacial.

Por ello, ONU-Habitat propone volver a poner la “vivienda al centro” lo cual debería entenderse no solo como al centro de las políticas públicas, sino también como al centro físico de las ciudades, ya que la construcción en las periferias no solo no responde adecuadamente a las necesidades de los grupos más desfavorecidos, sino que la dispersión disminuye, entre otros, la misma productividad de las urbes y su cohesión. Vinculado

a esto, la calidad de las viviendas y de las ciudades depende también de la capacidad de introducir masivamente alternativas a las maneras de construir y el uso de nuevos materiales. La ecoeficiencia y ecosostenibilidad en la producción de viviendas y de las infraestructuras del hábitat, no solo mejora la calidad de vida de los habitantes urbanos y la resiliencia de las ciudades, sino que también genera nuevas oportunidades económicas, de trabajo y de innovación.

En todos estos ámbitos Bogotá representa un referente para el resto del país. No en vano, en la capital, cerca de 2,7 millones de hogares demandan servicios con cobertura y calidad, siendo un reto enorme primordialmente para gobernantes y tomadores de decisiones. Por ello, la importancia de una política robusta de hábitat al 2030, que contribuya sin dudas a proveer condiciones que impulsen la oferta de vivienda y los demás atributos del hábitat, así como el acceso y oportunidad en un contexto de equidad, inclusión y prosperidad.

Esta publicación es un aporte a la formulación de esta política, bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT. Los resultados del trabajo interdisciplinario entre ONU-Habitat y la SDHT revelan disparidades en la cobertura y calidad de la vivienda, los equipamientos y las condiciones generales del hábitat entre distintas zonas de la ciudad, así, los logros por venir deberán traducirse en condiciones de equidad, cohesión y prosperidad para todos los ciudadanos, teniendo en cuenta el contexto de Bogotá y su entorno metropolitano.

**Roberto Lippi,**  
Coordinador para los Países Andinos,  
ONU-Habitat



Fotografía: barrio El Consuelo de la localidad de Santa Fe, Bogotá.

# 1

# INTRODUCCIÓN

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

# 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006, mediante reforma administrativa aprobada por el Concejo de Bogotá, se aprueba la creación de los denominados sectores administrativos de coordinación en el distrito. Los mismos tienen como objetivo la coordinación y articulación de las grandes áreas especializadas para la gestión distrital, conformadas por secretarías y departamentos administrativos, así como por entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a una secretaría cabeza de sector. En este contexto, el distrito crea el sector hábitat y nombra como entidad cabeza del sector a la SDHT.

De acuerdo al Decreto 571 de 2006, artículo 1, la misión del sector hábitat se describe como la de “garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la ciudad y la región”. Como cabeza de sector, la SDHT es aquella que formula “las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental”.

En este sentido, el Decreto 121 de 2008 define que la formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat para Bogotá se define como responsabilidad de la SDHT, entidad que deberá definir objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos a cargo de todas las secretarías y departamentos que forman parte del sector hábitat con el objetivo de canalizar los recursos normativos, presupuestales, técnicos, humanos y operativos con que cuenta el sector al cumplimiento eficiente de los resultados planteados. Para ello, las entidades del sector hábitat tienen competencia sobre planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento, provisión de soluciones de vivienda y a la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios para el desarrollo armónico de los asentamientos humanos en el distrito de acuerdo a los lineamientos definidos por la SDHT y mediante procesos de participación y concertación ciudadana.

Las entidades adscritas bajo el liderazgo de la SDHT en las actuaciones del sector hábitat son la Caja de vivienda popular como ejecutora de programas de titulación de previos, mejoramiento de vivienda, mejoramiento de barrios y reasentamientos humanos;

y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos como entidad para la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos. Las entidades vinculadas al sector hábitat son la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., entidad que encamina sus acciones para identificar, formular, gestionar y ejecutar proyectos urbanos integrales; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como la entidad prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial; la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá como la entidad prestadora de servicios y tecnologías de la comunicación; y la Empresa de Energía de Bogotá como la entidad para la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

La propuesta de una política pública del hábitat para Bogotá se enmarca en los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana -NAU, siendo la vivienda<sup>1</sup> y su entorno los atributos esenciales de la política. En este sentido, el hábitat más allá de prever las edificaciones que soportan el alojamiento, plantea una propuesta fundamentada en las acciones necesarias que garanticen los derechos humanos desde la perspectiva de una vivienda adecuada y el acceso a servicios públicos domiciliarios, a educación, salud, cultura, transporte, y espacio público, en condiciones adecuadas.

Esta visión del hábitat requiere un nuevo enfoque para su diseño, planificación, financiación y la gestión de las ciudades, tal como lo propone la NAU, que recoge la declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos -Habitat III. La NAU permite evidenciar que la construcción del hábitat debe ser objeto de acciones concretas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas en el territorio, con énfasis en los grupos sociales más vulnerables, promoviendo así el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 -ODS y el mandato de ONU-Habitat, el de “no dejar a nadie, ni a ningún lugar atrás”.

Los Planes de Ordenamiento Territorial -POT y los Planes de Desarrollo, son instrumentos centrales para recoger y abordar la complejidad y magnitud del hábitat de una ciudad como Bogotá. En ellos se ha venido fortaleciendo el ideal de una ciudad compacta, densa, resiliente y sostenible en su modelo de ocupación, y por tanto, la búsqueda de alternativas que permitan acercar la vivienda de los ciudadanos a sus trabajos y a servicios esenciales. De allí la importancia de la localización de infraestructuras sociales y el acceso al transporte público,

---

1. En la Constitución Política del 91 está prevista como uno de los derechos sociales fundamentales.

los cuales condicionan en buena medida la calidad de vida y la construcción del tejido urbano de la ciudad.

En este contexto, la SDHT y ONU-Habitat, adelantaron un trabajo conjunto para avanzar en una propuesta de política pública al 2030, y como resultado se presenta a continuación una síntesis de dicha propuesta, estructurada en dos secciones: el diagnóstico del hábitat y la formulación de la política, siendo el punto de partida los principios orientadores de la NAU, retos y compromisos para un desarrollo urbano sustentable.

Para la formulación de la Política Integral de Gestión para el Sector Hábitat Bogotá D.C. al 2030, se ha trabajado en dos componentes principales, componente diagnóstico y componente formulación de la política. En cuanto al diagnóstico, se divide en cinco partes descritas a continuación:

1. Analiza los resultados de la implementación de la política del hábitat 2007-2017 a la luz de los problemas identificados en su momento: una ciudad excluyente y segregada, dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres, escasez de suelo urbanizable, gestión pública no integral, y financiación insuficiente y fragmentada.
2. Reconoce la importancia de la vivienda, y para ello se adelanta un análisis sobre el déficit cuantitativo, el suelo requerido y el potencial de la ciudad a partir de información distrital y las evaluaciones realizadas por la SDHT a 2017.
3. Se centra en la cualificación del hábitat, con base en análisis espaciales, de modelos estadísticos, y cartografías estratégicas, caracterizando la distribución en la ciudad de condiciones generales relacionadas con la calidad de la vivienda, los hogares y los sistemas o redes de servicios de soporte de la ciudad.
4. Se presenta una caracterización del hábitat por grupos poblacionales, y según las dimensiones de población, género, territorial, y ambiental, conforme las orientaciones de la Guía para Presentación de Políticas Públicas Distritales, vigente desde el 2017.
5. Se muestra un resumen de los retos y soluciones propuestos por la ciudadanía en los talleres de participación llevados a cabo con grupos poblacionales.

Por otro lado, el componente de formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat a 2030, se presenta con estrategias que permitan afrontar las principales problemáticas identificadas a partir del diagnóstico en relación con el hábitat:

barreras en la producción y el acceso a la vivienda, infraestructura y prestación de servicios públicos diferenciados territorialmente, equipamientos sociales, espacio público y transporte, articulados de manera insuficiente a la vivienda y generando brechas y segregación, débil integración del hábitat productivo a la política, incidencia del riesgo y cambio climático, persistencia de asentamientos informales, el abandono y desarticulación de la política pública con la ruralidad de la ciudad.

La formulación enuncia una serie de componentes bajo la denominada Estrategia 4D que considera los retos de la política, el territorio, el enfoque de derechos humanos, la institucionalidad y directrices para la gestión y financiación de las líneas de política, así como sus programas y proyectos. En respuesta, plantea 10 retos: promoción de instrumentos integrales para el acceso a la vivienda, necesidad de un salto cuantitativo en la producción de vivienda, acceso a servicios públicos como base para un hábitat de calidad, equipamientos, espacio público y transporte para un hábitat equitativo, garantía de un hábitat seguro para las familias en riesgo, cualificación de la vivienda, más allá del techo, hábitat productivo como oportunidad para todos, hábitat rural singular, diferenciado e integrado, y la construcción de un hábitat responsable frente al cambio climático.

La propuesta que se presenta es el resultado del trabajo de un equipo de expertos nacionales<sup>2</sup> e internacionales de ONU-Habitat, que trabajaron de la mano de especialistas de la SDHT. Así mismo, ha recogido los insumos de la consulta participativa, a través del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Hábitat, del Consejo Consultivo Distrital del Hábitat, y de los Grupos Poblacionales de Especial Interés, lo cual significó la movilización de cerca de 120 actores<sup>3</sup>, entre representantes de las diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con el hábitat y de diferentes grupos poblacionales -etnias, mujeres, diversidad sexual, familia, víctimas, entre otros-, quienes realizaron valiosos aportes que permitieron retroalimentar el diagnóstico y la formulación de estrategias y acciones pertinentes de la política.

2. Por parte de ONU-Habitat, el equipo estuvo conformado por Julio Gómez, quien tuvo a cargo la coordinación técnica, consolidación y redacción de los documentos de la política con los aportes de Francisco Rodríguez, Luis Felipe Márquez, Jorge Ramírez, Pilar Hurtado, Juan Guillermo Velandia, Germán Quevedo, Natalia García y la coordinación general de Patricia Lizarazo con el apoyo de Ana Karina Bernal. El equipo elaboró 15 dossier temáticos de apoyo al Documento Técnico de Soporte DTS, la Línea Base y Plan de Acción, una propuesta de CONPES distrital de la política, y la sistematización del proceso de formulación. El equipo de la SDHT estuvo integrado por Jorge Torres Vallejo, Néstor Preciado, Claudia Marcela Tellez, Carlos Quiñones, Cristian Andrés Torres, Catalina González, Susana Yabrudy, Nattaly Ardila, Laura Marcela Ruíz y la dirección de Armando Ojeda Acosta.

3. Adicionalmente, se contó en una primera etapa, con el aporte de expertos académicos de reconocida trayectoria, entre ellos: Jorge Iván González, Clemencia Escallón, José Miguel Silva, Alejandro Florián, Doris Tarchópulos, Oscar Borrero y Fabio Giraldo.

 **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

**1** FIN DE LA POBREZA



**2** HAMBRE CERO



**3** SALUD Y BIENESTAR



**4** EDUCACIÓN DE CALIDAD



**5** IGUALDAD DE GÉNERO



**6** AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



**7** ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



**8** TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



**9** INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA



**10** REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES



**11** CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES



**12** PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES



**13** ACCIÓN POR EL CLIMA



**14** VIDA SUBMARINA



**15** VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES



**16** PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS



**17** ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS



# 2

## LA NUEVA AGENDA URBANA: UN PARADIGMA SOBRE EL HÁBITAT

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

## 2. LA NUEVA AGENDA URBANA UN PARADIGMA SOBRE EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA

El reconocimiento de los asentamientos humanos como eje central de la NAU, enfocado en los derechos humanos y, en esa perspectiva, al hábitat y al derecho a una vivienda adecuada, dan sentido a la visión de un desarrollo urbano sostenible. El concepto del hábitat, los principios, retos y compromisos de la NAU enmarcan la nueva política distrital del hábitat de Bogotá.

### EL CONCEPTO DE HÁBITAT

El hábitat no cuenta con una definición universal y por tanto su concepción ha sido abordada principalmente a la luz de la ciudad y el territorio, a partir de construcciones conceptuales complejas e interpretaciones sobre sistemas de relaciones múltiples entre la sociedad, la naturaleza, y el espacio en su expresión física y sentido de lugar<sup>4</sup>.

La literatura y políticas públicas internacionales que desarrollan el concepto de hábitat lo enuncian como el lugar de habitación o morada, esto es, la vivienda en sí misma, o en un sentido más amplio, incluyen el territorio y sus especificidades o características propias.

Algunos de los desarrollos más interesantes en relación con el concepto de hábitat corresponden a autores tales como Henry Lefevre<sup>5</sup> la Coalición Internacional del Hábitat HIC<sup>6</sup>, Martin Heidegger<sup>7</sup>, Milton Santos<sup>8</sup>, Yin Fu Tuan<sup>9</sup> y Ekambi Schmidt<sup>10</sup>, entre otros. Los aportes de estos autores permiten concluir que el hábitat es un concepto integral que relaciona, como mínimo, la vivienda, el territorio, el ambiente y el espacio.

Para efectos de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat a 2030 - PGISH, se parte de la definición amplia propuesta por ONU-Habitat, la cual plantea que: *"... Más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así, algo más que el techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana..."*, y bajo ese enfoque explicita su alcance a la vivienda y el entorno, para el cual, este último integra atributos relacionados con el suelo, los servicios públicos, los equipamientos, la movilidad y el espacio público.

La NAU considera además como un elemento central para la construcción del hábitat, la dotación de vivienda adecuada como punto de partida en entornos urbanos para la producción social del hábitat.

### LA VIVIENDA ADECUADA COMO ELEMENTO CENTRAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL HÁBITAT

La NAU retoma el concepto de "vivienda adecuada" adoptado en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales de 1966. Se reconoce de esta manera que la "vivienda adecuada" no corresponde únicamente a las 4 paredes y techo de una unidad habitacional, sino de elementos como son:

- (i) Seguridad de tenencia como protección contra desalojos forzados, hostigamientos y demás amenazas;
- (ii) Disponibilidad de servicios básicos (agua potable, saneamiento, energía eléctrica, calefacción, iluminación, almacenamiento de alimentos y recolección de basura) para los habitantes de una vivienda que les permita realizar sus actividades cotidianas sin restricción;
- (iii) Asequibilidad, que implica que el costo del acceso a la vivienda no amenace o limite el disfrute de otros derechos por parte de sus ocupantes;
- (iv) Habitabilidad, bajo condiciones que garanticen la protección contra adversidades del clima, riesgos a la salud y amenazas externas;
- (v) Accesibilidad a oportunidades de empleo y sistemas de soporte social (servicios de seguridad social, salud, educación);
- (vi) Incorporación de condiciones físicas para la libre expresión cultural y el goce de su identidad.

### LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

Considerando que la demanda social de vivienda adecuada sobrepasa la capacidad de respuesta por parte de entidades de gobierno, la sociedad encuentra la manera de satisfacer dicha demanda a través de vivienda informal. Como lo señala la Nueva Agenda Urbana, el rol que deben asumir los gobiernos para la producción social del hábitat, se vuelve fundamental a través de acciones concretas sobre el marco legislativo nacional y local:

- La formulación de políticas enfocadas al financiamiento para la provisión de viviendas y suelo de interés social e interés prioritario en territorios bien ubicados, con prestación de infraestructuras y servicios básicos que no limiten de ninguna manera el acceso a los derechos básicos de sus habitantes, así como su accesibilidad a aglomeraciones económicas y comerciales, empleo, servicios de salud y servicios de educación y libres de riesgo natural.

4. Acebedo L. F. (2010) en Las Agendas del Conocimiento: hábitat, ciudad y territorio. Universidad Nacional de Colombia, 2013

5. Lefevre, Henry (1969) El derecho a la ciudad, Historia, Ciencia, Sociedad N° 44, 1978, Madrid

6. Entre otras: [http://Habitat3.org/wp-content/uploads/file\\_92294.pdf](http://Habitat3.org/wp-content/uploads/file_92294.pdf)

7. Heidegger, Martin, Op. Cit.

8. Santos, Milton (2000), Op. Cit.

9. Fu Tuan, Yin (1977) Space and Place.

10. Ekambi-Schmidt (1974) La percepción del hábitat

- La formulación de políticas para la regularización del mercado de suelos, en contra de la especulación inmobiliaria, dentro de las cuales el Estado asuma un rol protagónico que garantice la producción de vivienda social y prioritaria. Además, estas políticas deben incorporar sistemas sostenibles de financiamiento, acordes a la realidad económica y capacidad de endeudamiento de los estratos sociales más bajos.
- Fortalecimiento de programas de titulación que garanticen a sus beneficiarios el acceso a la economía formal y mecanismos de endeudamiento.
- La formulación de políticas para la promoción de sistemas sostenibles de arrendamiento, que tienen potencial de mejorar la movilidad de residencia, el mercado de trabajo y las oportunidades de subsistencia sin comprometer los recursos de un hogar para satisfacer sus necesidades básicas.
- La territorialización de políticas dependen de la asesoría de entidades de gobiernos locales a comunidades para el desarrollo de proyectos de vivienda colectiva que ponga en práctica la optimización de recursos mediante economías de escala mientras garantiza la prestación de vivienda adecuada. En el caso de Bogotá D.C., algunas de las instancias que se podrían incluir en este proceso son la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría Distrital de Planeación, entre otras entidades con incidencia territorial, vinculadas de manera directa o indirecta al sector hábitat.
- Desarrollar procesos participativos para la formulación de políticas públicas como mecanismos de construcción colectiva de las mismas con base a las necesidades específicas de comunidades, grupos étnicos y culturales en condición de vulnerabilidad.
- Desarrollar estudios para la lectura, a través de indicadores cualitativos y cuantitativos, de las condiciones de habitabilidad para las ciudades de Colombia con la finalidad de otorgar una línea base para la toma de decisiones estratégicas.
- Planeación de los asentamientos humanos: frente a los grandes retos que implica el crecimiento de las zonas urbanas del país, que según cifras del último censo poblacional realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE alberga el 77,1% de la población colombiana. El Sector Hábitat busca a través de las intervenciones integrales, como el programa de Mejoramiento Integral de Barrios y de los procesos de legalización, propiciar un crecimiento ordenado de la ciudad que disminuya al máximo el impacto ambiental y las asimetrías en el acceso a bienes y servicios públicos.
- Provisión de soluciones de vivienda: el Sector Hábitat a través de su política para la gestión de suelo y de subsidios busca crear las condiciones adecuadas para dinamizar la construcción y la inversión en proyectos de vivienda VIS y VIP, y dar condiciones de acceso a sectores de la población tradicionalmente excluidos del mercado. Las acciones para fortalecer la demanda e impulsar la producción de vivienda social permiten atacar el déficit habitacional, hecho que está directamente relacionado con las metas del ODS 11: “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” y “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional”, esto último asociado a los procesos de desplazamiento de la producción de vivienda hacia los municipios aledaños de la ciudad.
- Adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios: el Sector Hábitat, a través de la adecuada prestación de los servicios públicos y la inversión en infraestructura para la prestación de los mismos, busca ampliar las coberturas e incrementar el volumen de aguas residuales tratadas para mejorar las condiciones de las fuentes hídricas receptoras. Con la implementación del nuevo esquema en la prestación del servicio de aseo, se busca incrementar el aprovechamiento de residuos sólidos y reducir la cantidad de residuos dispuestos en el relleno sanitario, a través de procesos de formalización de la actividad recicladora y creando procesos de separación en la fuente que faciliten el aprovechamiento de los residuos.

## PRINCIPIOS DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA PGISH A 2030

Las tres grandes temáticas de las que se ocupa la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat (planeación de los asentamientos humanos, provisión de soluciones de vivienda, adecuada prestación de los servicios públicos) son afines a los ODS 6, 11 y 12 como se explica a continuación:

Estas actividades se ven materializadas en el impacto generado sobre la meta del ODS 11 de “Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”, la meta del ODS 12 de “Reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización” y la meta del ODS 6 de “aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la

extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua

## PRINCIPIOS Y RETOS DE LA NUEVA AGENDA URBANA ORIENTADORES DE LA POLÍTICA DE HÁBITAT

La NAU plantea unos criterios fundamentales para orientar el desarrollo urbano sostenible y establece las principales características que deben tener las políticas, tales como responder a dinámicas demográficas, promover un enfoque territorial, abordar sistemas urbanos y la conectividad entre ciudades, fomentar la sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático, la integración urbano rural y el desarrollo de sistemas de gobernanza urbana, entre otras. Señala además, que para un real cambio es crítico el diseño e implementación de políticas sólidas, consensuadas, y participativas, que fortalezcan la coordinación multisectorial y multinivel.

La PGISH Bogotá D.C. 2030 reconoce como elemento orientador los principios de la NAU, integrando de forma concreta el concepto de desarrollo sostenible y en cumplimiento de los ODS, en particular el Objetivo 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

De esta forma, la política del hábitat debe apuntar a los siguientes principios desde la NAU:<sup>11</sup>

*Ciudades inclusivas:* libres de pobreza y desigualdad, libres de segregación y exclusión socio-espacial, igualdad de derechos y acceso seguro e inclusivo.

*Economías urbanas sostenibles e inclusivas:* procesos de urbanización bien gestionados, acceso equitativo a las oportunidades y recursos, mejora de la productividad de las ciudades y contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.

*Sostenibilidad ambiental urbana:* procesos de planificación, resiliencia, protección y uso eficiente y sustentable de los recursos naturales y ecosistemas.

*Gobernanza efectiva y democrática:* políticas públicas inclusivas y transparentes, fortalecimiento de la cooperación y coordinación para la aplicación de la NAU y la garantía del cumplimiento de los derechos de todos.

La NAU resalta la importancia de considerar a las personas como el centro del interés de las políticas, haciendo una referencia clara a la concertación de políticas y enfoques habitacionales integrados, plasmados en los fuertes vínculos entre vivienda, empleo, educación y salud, prestando especial atención a la

proximidad, para mejorar las condiciones de vida y prevenir la exclusión y la segregación.

En materia de políticas de vivienda promueve el derecho a una vivienda adecuada, principalmente a las personas sin hogar y en situación de vulnerabilidad, con un trato justo a los inmigrantes y refugiados, a la seguridad de la tenencia, mecanismos de financiación que promuevan acceso a diferentes modalidades de vivienda, a la producción social del hábitat y el suministro de servicios sociales básicos; además de la provisión de espacios públicos seguros, ecológicos, abiertos y accesibles.

La NAU también especifica la necesidad de impedir la expansión descontrolada y promueve la construcción de barrios de ingresos y usos mixtos y al mismo tiempo busca prevenir los asentamientos informales y la localización de viviendas periféricas y aisladas, además de fortalecer la conectividad urbano-rural.

Otras consideraciones de la NAU con respecto al Objetivo 11 se orientan a promover normas y acciones adecuadas al hábitat, innovadoras sobre construcción sostenible y resiliente, eficiencia energética, generación y manejo de residuos, conservación y utilización sostenible del agua, y la protección del patrimonio cultural y natural, la reducción del riesgo de desastres, y la conectividad urbano-rural.

Algunos de los retos y compromisos de la NAU se sintetizan en:

- Acceso a infraestructura física para todos (terrenos habilitados, vivienda, agua potable, saneamiento, energía renovable, salud, educación, cultura y comunicaciones).
- Garantía para que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y libre de discriminación.
- Apoyo a la promoción de ciudades más limpias (energías renovables, mejor transporte público y ecológico, gestión sostenible de recursos naturales, espacio público más verde y de calidad).
- Fortalecimiento de la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de desastres (mejor planificación urbana, infraestructura de calidad y mejora de respuestas a nivel local) y la reducción de emisiones de gases efecto invernadero.
- Financiación y cooperación con modelos novedosos que amplíen la gama de opciones de vivienda y de infraestructuras sociales.
- Articulación de esfuerzos y coordinación entre actores y de la planificación, legislación, financiación y gobernanza en pro del desarrollo urbano sustentable.

11. Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU



Fotografía: Parque de bolsillo, localidad Ciudad Bolívar, Bogotá.



Fotografía: Localidad Suba, Bogotá.

# 3

## BALANCE DE LA POLÍTICA 2007-2017

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

### 3. BALANCE DE LA POLÍTICA 2007-2017

La política 2007-2017:<sup>12</sup> Misión Hábitat, se formula en el marco de la nueva organización macroinstitucional del distrito, y con ella la creación de la SDHT y del respectivo sector<sup>13</sup>. En el año 2006 se aprueba por el Concejo de Bogotá una nueva estructura administrativa, compuesta por doce sectores administrativos, creando la SDHT, como cabeza del sector, encargándola de formular *“las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda adecuada y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental”*.

Son entidades del sector: la SDHT, la Caja de la Vivienda Popular-CVP, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano – ERU, y las Empresas de Servicios Públicos: de Acueducto y Alcantarillado (EAAB – ESP), de Telecomunicaciones (ETB – ESP), y de Energía (EEB-ESP). En la política para ese periodo 2007-2017 el hábitat se define como *“...el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano; su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva...”* (SDHT, 2007), y la política quedó definida así:

Tabla 1. Mapa conceptual síntesis de la política 2007-2017 Misión Hábitat por Bogotá: “Pacto por el Hábitat Digno”

CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT	SITUACIÓN ACTUAL: Diagnóstico	MARCO GENERAL	
Creación de la Secretaría Distrital del Hábitat -SDHT- (Acuerdo 257 de 2006) e inicio de operación en enero de 2007  Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá  Misión Hábitat por Bogotá 2006  Plan de Desarrollo, Bogotá Sin Indiferencia 2004-2007	Áreas Temáticas  Cultura de hábitat y ciudadanía Hábitat e inclusión Institucionalidad y legitimidad Hábitat y ciudad región Gestión de ordenamiento territorial Financiación del hábitat	Principios  Inclusión y derecho a la ciudad Función pública del urbanismo Ciudadanía, participación y estado social de derecho Integralidad Sostenibilidad	Dimensiones  1. Cultural 2. Social 3. Institucional 4. Territorial 5. Ambiental 6. Económica y fiscal
	Tendencias  Ilegalidad Segregación socio espacial y económica Toma de conciencia sobre la ciudad región Tendencia a ser propietarios Esfuerzo por un desarrollo integral	<b>MARCO ESTRATÉGICO</b> Lineamientos estratégicos  Cultura del hábitat y ciudadanía Hábitat e inclusión Institucionalidad y legitimidad Hábitat y ciudad región Gestión del ordenamiento territorial Financiación del hábitat Servicios públicos	
	Problemas centrales en la gestión del hábitat  Una ciudad excluyente y segregada Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres Escasez de suelo urbanizado Gestión pública no integral- Reconciliar las partes con el todo Financiación insuficiente y fragmentada	<b>POLÍTICAS ESTRATÉGICAS BÁSICAS</b> Limitar la expansión urbana de Bogotá y combatir la urbanización informal, Construir un escenario de convergencia regional, Servicios públicos domiciliarios, Promover la densificación y la redensificación, Superar la definición de VIS basada en un precio mínimo, Reconocimiento y promoción de la producción social de hábitat, Gestión oportuna y eficiente del suelo urbanizado, Financiación del hábitat: la secretaria del hábitat como factor, generador de productividad y redistribución, Cultura de hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional.	

Fuente: Elaboración propia en función de la Misión Hábitat por Bogotá: “Pacto por el Hábitat Digno”, 2007 - 2017, SDP.

12. La política fue formulada en el 2007 en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, “Misión Hábitat por Bogotá” denominada “Pacto por el Hábitat Digno” (2006).

13. Para la política el hábitat fue entendido como *“...el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano; la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva...”* (SDHT, 2007). La función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él.

De su balance se pueden concluir algunos aspectos que son definitivos para articular adecuadamente la nueva política de hábitat, evaluando los resultados de cada uno de los problemas planteados, de tal manera que permitan analizar si estos persisten, y si son vigentes en el contexto actual, para que sean referentes en el planteamiento de nuevas propuestas.

### Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada.

El diagnóstico de la política 2007 señaló que Bogotá era una ciudad excluyente y segregada en la que, en general las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en localidades de la periferia, y la valorización de su suelo es relativamente más lenta. Se estima que 3.696 de estos hogares se localizan en zonas de alto riesgo no mitigable, para lo cual la política 2007 fija acciones para contrarrestar este fenómeno.

En 2017 la SDHT identificó un total de 570,44 Ha licenciadas de las cuales el 52,38% (298,77 Ha) fue destinado para producción de VIP y VIS. Bosa, Suba, Kennedy, Usme, Ciudad Bolívar y Fontibón concentraron el 86,44% del suelo útil VIS con 167,21 ha del total; las demás localidades tienen participaciones por debajo del 4,5%.

Un segundo componente de la segregación socio espacial hace referencia a la deficiencia en la disposición de equipamientos, parques, transporte, vías, etc. Para medir este componente, la SDHT en 2017 construyó el Índice Integrado de Accesibilidad (IIA), que muestra las condiciones de acceso que tienen las familias que residen en 84 proyectos de vivienda, gestionados por el Sector Hábitat, a equipamientos de educación, parques, estaciones del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, Transmilenio, y centros de salud.

El balance a 2017 indica que 82,0% de estos proyectos se encuentran en una clasificación media – deficiente en materia de accesibilidad, lo que indica que la segregación socio espacial también se ha mantenido en materia de oferta de dotaciones, espacios públicos y servicios en general.

Tabla 2. Distribución del Índice Integrado de Accesibilidad de los proyectos

CLASIFICACIÓN	N. PROYECTOS	%
Muy buena (81+)	1	1,2%
Buena (61-80)	14	16,7%
Media (41-60)	24	28,6%
Regular (21--40)	27	32,1%
Deficiente (0-20)	18	21,4%
TOTAL	84	100%

Fuente: SDP, Misión Hábitat por Bogotá”: “Pacto por el Hábitat Digno”, 2007 - 2017.

### Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres.

Esta situación se resume en la presencia de asentamientos informales (carencia de servicios, espacio público, equipamientos, vías de acceso y movilidad interbarrial y problemas jurídicos y administrativos derivados de la precariedad de los títulos, etc.).

Para el año 2003 el déficit cuantitativo de vivienda era de 297.616 unidades, sin embargo, las metas de vivienda de los respectivos Planes de Desarrollo de las administraciones distritales hasta 2015 fueron inferiores a esta cifra (240.920 unidades), lo que indica una debilidad institucional para mitigar este problema.

Tabla 3. Metas de vivienda en planes de desarrollo desde 2004 a 2016

PERIODO	META VIV.	LOGRO	META SUELO	LOGRO
2004 - 2007	70.000	18.257 (30,0%)	500 ha	95 ha (30,0%)
2008 - 2011	100.920	75.473 (75,0%)	440 ha	226 ha (51,0%)
2012 - 2015	70.000	16.000 (23,0%)	188 ha	107 ha (57,0%)
2016 - 2019	150.000	53.000 (35,0%)	80 ha	

Fuente: SDP, Misión Hábitat por Bogotá”: “Pacto por el Hábitat Digno”, 2007 - 2017.

Los siguientes datos tomados del documento “Diagnóstico producción de vivienda nueva de interés social 2007 – 2016, 10 años de política”, elaborado por la SDHT en 2017 explican la persistencia del fenómeno:

Respecto al licenciamiento de vivienda en Bogotá, se destaca el resultado del año 2011, en el que se licenciaron 56.539 unidades de vivienda, presentando un crecimiento del 63,0% versus el año anterior; posterior a este periodo con buen balance, entre 2012 y 2015 se presenta un comportamiento moderado con un resultado promedio anual inferior a 40 mil unidades. En el año 2016 la cifra de licencias de vivienda se recupera, registrando 41.004 unidades, representando un crecimiento del 16,8% frente al año anterior. Al observar los resultados por tipo de vivienda, se aprecia que en materia de licenciamiento estos obedecen fundamentalmente al segmento NO VIS, el cual disminuyó entre 2012 – 2016 a 21.022 unidades, con una caída del 19,0%.

Respecto a la iniciación de viviendas, la VIS ha marcado el decrecimiento, ya que presentó tendencia a la baja, pasando de 10.375 unidades en el periodo 2007 – 2011 a 6.792 unidades entre 2012 – 2016, lo cual implica una disminución del 34,5%, mientras que la vivienda de tipo NO VIS ha decrecido levemente, pasando de 22.961 unidades en el periodo 2007 – 2011 a 22.044 unidades en el periodo 2012 – 2016.

Durante el periodo 2008 – 2011 se iniciaron en la ciudad 149.046 viviendas, de las cuales el 59,2% corresponden a vivienda NO VIS, con un aumento entre 2012 y 2015 de 135.617 unidades de vivienda, de las cuales el 65,3% corresponde a NO VIS. En conclusión, en el periodo 2008 a 2017 dos terceras partes del inicio de obra en la ciudad se dio en la franja de precios de vivienda que no es social.

Con relación a las viviendas culminadas, entre 2005 - 2010, la VIP pasó de un promedio anual de 8.610 unidades a 3.491 unidades. Por otro lado, entre 2011 y 2016, la NO VIS presentó una disminución pasando de un promedio 18.432 unidades a 15.516. Durante el mismo periodo, y en contraste con Bogotá, los municipios aledaños de Chía, Cota, Cajicá, Tabio, Tenjo, Soacha, Facatativá, Funza, La Calera, Sopo, Madrid y Mosquera, presentaron un incremento en ventas de vivienda NO VIS, pasando de un promedio anual de 6.872 unidades entre el 2005 y el 2010 a 25.501 unidades entre el 2011 y el 2016, lo cual representa un crecimiento del 271,0%. Con respecto a la VIS, estos mismos municipios pasaron de 2.915 unidades como promedio anual en el periodo 2005 – 2010 a 14.396 unidades entre el 2011 y el 2016. Esto representa un crecimiento del 394,0% y marca una diferencia sustancial, con incrementos anuales superiores al 100% en el segmento VIS en los municipios, mientras Bogotá para el mismo periodo, presenta cifras negativas.

En cuanto a la venta de vivienda en Bogotá, de acuerdo a análisis realizados por la Galería Inmobiliaria (2018), esta disminuyó entre 2005 y 2016 en un 21,2%, pasando de un promedio de 38.879 a 30.646 unidades de vivienda, sin embargo, en el año 2016 se vendieron 33.925 unidades. En este sentido, pasó de atender en 2005 el 90,0% del mercado de vivienda, a atender a un 52,5% y 49,7% en 2013 y 2014, recuperándose en 2016 con una participación del 59,0%.

Con respecto a la VIS en Bogotá la oferta del mercado pasó de cerca del 40,0% entre 2012 y 2013 a 53,1% en 2016. Sin embargo, los municipios aledaños pasaron de 2.915 unidades promedio anual en el periodo 2005 – 2010 a 14.396 unidades promedio anual entre 2011 y 2016, representando, como ya se mencionó, un crecimiento del 394,0%.

Se estima entonces que una parte de la demanda de VIS generada por Bogotá la han asumido los municipios vecinos, lo cual ha aumentado la movilidad obligada y está produciendo demandas importantes, en términos de servicios públicos, equipamientos y espacio público. Esta situación, obliga al conjunto conformado por Bogotá y los municipios de la región contigua a insistir en procesos de planificación de escala supramunicipal.

### Problema 3. ¿Escasez de suelo o escasez de suelo urbanizable?

El diagnóstico señala que Bogotá para el momento de la política no tenía escasez de suelo urbanizable en el corto ni mediano plazo. La ciudad disponía de un poco más de 5.000,00 ha desarrollables, sin incluir los suelos urbanizados no construidos. Se resalta que existían 670 ha en lotes dispersos de 26 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) con prioridad en los programas de mejoramiento barrial.

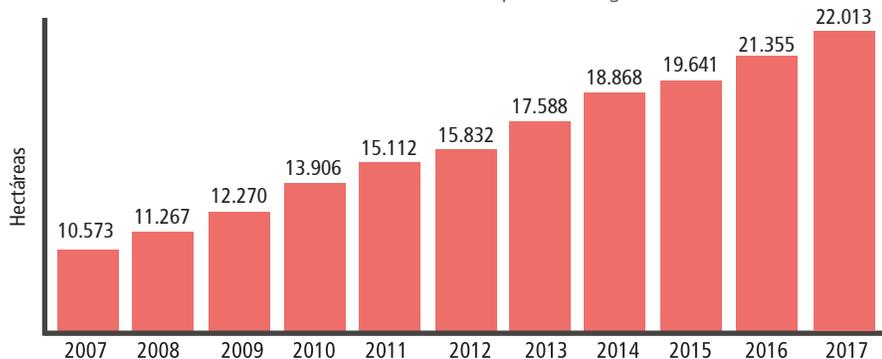
Respecto a la escasez de suelo urbanizado, durante los últimos 16 años, la ciudad ha apoyado su proceso de crecimiento sobre un total de 2.204,89 ha brutas, en las cuales a la fecha han sido adoptados cerca de 45 Planes Parciales, que ocupan un área total de 1.394,54 ha (cerca del 50,0% del área identificada como suelo disponible en el diagnóstico de la política 2007).

No obstante, este potencial no ha sido aprovechado en su totalidad. En primer lugar, no se ha aprovechado el total de áreas integradas al tratamiento de desarrollo (cerca de 5.000 hectáreas), y, en segundo lugar, hay suelo habilitado aun no desarrollado, pues el desarrollo inmobiliario de la ciudad se ha dado sobre un 58,4% del suelo en tratamiento de desarrollo, por lo cual aún hay un 40,0% de este suelo por desarrollar.

En 2007 se señaló que del suelo urbano total (38.430,00 ha), cerca de 7.500,00 ha (el 19,0% del total) habían sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de "urbanizadores piratas". Por esta razón se propuso como una de sus grandes metas, combatir la urbanización informal.

En el marco del reforzamiento del monitoreo actual, se evidencia la evolución del fenómeno. Dichas áreas pasaron de 2.014,00 ha monitoreadas entre los años 2004 y 2006, a 2.430,00 ha monitoreadas en 2007, y a 3.769,00 en 2017 y se observa que desde el año 2007 las ocupaciones informales han incrementado considerablemente. Las localidades que registran mayores porcentajes de este tipo de ocupación informal son Bosa, San Cristóbal, Kennedy, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Bosa y Usme, con valores cercanos al 200%.

Gráfico 1. Evolución del total de Ocupaciones Ilegales 2007 – 2017



Fuente: SDHT, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017

#### Problema 4. Gestión pública no integral.

En términos de gestión pública, vale la pena resaltar los avances en servicios públicos y el mantenimiento de los esfuerzos institucionales para la creación de la región metropolitana, pese a que no se han logrado concretar condiciones vinculantes jurídicamente. No obstante, y aunque aún no se cuenta con una figura metropolitana, el CIT resulta un escenario pertinente de discusión y trabajo conjunto para armonizar intereses regionales, sin embargo, aún no existe una política de vivienda y hábitat regional.

Algunas debilidades institucionales que se mantienen de la evaluación institucional a 2017, se pueden resumir así:

- Un marco institucional actual del hábitat fragmentado entre diversas entidades del sector y otros sectores, y nivel de articulación que aun dificulta la gestión integral del hábitat.
- Debilidad en el control urbano, actualmente disperso por una institucionalidad y normativa poco funcional y clara.
- Una política asociada a la financiación de la VIS y la VIP mediante subsidios y fortalecimiento de la actividad crediticia de los demandantes, pero que no incide de manera generalizada en aspectos como: su localización, estándares de calidad de la vivienda y el entorno, reducción de déficits en mercados diferentes a la vivienda nueva, promoción de nuevas maneras de tenencia diferente a la propiedad y al leasing, la permanencia de la población beneficiaria de proyectos de VIS/VIP, etc.
- Divorcio evidente entre los instrumentos de planificación y los planes de desarrollo de los gobiernos de turno y la priorización de actividades programas y proyectos.

En esta búsqueda comparada, me encontré con un escenario territorial interesante y distinto que puede ser muy bueno para entender tanto la condición actual de ciudad, como la futura. Las cifras y los datos que nos muestra este documento de diagnóstico, nos deja un panorama preocupante que nos hace pensar qué fue lo que hicimos con la política de hábitat los 10 años anteriores. Por lo tanto, creo que hay que agudizar la evidencia de las problemáticas desde los datos, y ser minuciosos desde el concepto de hábitat para solucionarlas.

Como recomendación para la Política Integral de Gestión del Sector Hábitat, veo que, si bien este documento es muy nutrido en datos, cifras, referencias y tiene una entrada de factores estratégicos muy interesante, sería oportuno añadirle un poco más de innovación, y de búsqueda de nuevos escenarios para realizar giros que cambien la dinámica.

#### Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada.

La política 2007 – 2017 planteó como estrategia para la financiación del hábitat “diseñar y aplicar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo. Esto implica velar por los intereses de la colectividad haciendo cumplir las obligaciones urbanísticas de predios, captar y utilizar los recursos de la plusvalía, de las cargas liquidadas a los proyectos que les corresponda”. El diagnóstico de ingresos hecho por la SDHT<sup>14</sup>, se basó en dos fuentes, la primera, participación en plusvalía y la segunda, el pago compensatorio del suelo VIP y VIS.

La fuente de financiación de la política integral de hábitat se ha fundamentado principalmente en recursos ordinarios, con muy poco apalancamiento de la participación en plusvalía, que no supera el 2,0% del total de la inversión directa de la SDHT. Respecto a las zonas generadoras, el 59,0% del recaudo se dio en zonas con tratamiento urbanístico de consolidación, 13,0% de desarrollo, 8,0% de renovación urbana, 3,0% de mejoramiento integral, 2,0% de conservación y 15% en zonas sin tratamiento urbanístico (SDP, 2017). Lo anterior no coincide con la estimación del Acuerdo 118 de 2003, que contempla que el 91,0% de los recursos de la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá provendría del tratamiento de desarrollo.

De forma similar el recaudo proveniente del pago de la obligación de provisión de suelo fue equivalente a 0,186 billones de pesos a precios de 2015. Resalta sin embargo, el mecanismo de compensación con suelo en otros proyectos (290,20 ha útiles), que alcanzó un valor de 3,2 billones de pesos a precios de 2018.

Se desprende, de acuerdo con la evaluación y del resultado de la política de hábitat 2007-2017, la persistencia de problemáticas y pese a avances importantes, el objetivo y metas de generar el acceso a la vivienda para todos, por lo que un hábitat adecuado aún tiene largo camino.

Para esto sería importante hacerse el siguiente cuestionamiento: ¿Qué es lo que hay que cambiar en la institucionalidad del sector? Considero que hay que hacer una revisión en términos de actores y de su actuación y compromiso en un escenario de política y gestión del hábitat.

Necesitamos cambiar el chip, comprender las dinámicas de ciudad y afianzar el buen relacionamiento con el sector formal de la vivienda nueva y de la gestión del suelo. Si bien hay grandes actuaciones urbanas integrales, estas no empatan con la denominada ciudad informal y su gestión. Concluyo entonces que es importante que esta política haga hincapié en sus retos y que se construya un escenario abierto y comprometido de búsquedas nuevas. Tal como lo indica la Nueva Agenda Urbana, se necesita cambiar y transformar.

Clemencia Escallón  
Académica  
Universidad de los Andes

14. Financiación del hábitat a partir de la Política Integral del Hábitat 2007 – 2017. SDHT, 2017



Fotografía: Biblioteca Virgilio Barco, barrio La Esmeralda, localidad Teusaquillo, Bogotá.

# 4

# DEMANDA DE VIVIENDA EN BOGOTÁ

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

## 4. DEMANDA DE VIVIENDA EN BOGOTÁ

### 4.1. DEMANDA FUTURA DE VIVIENDA

Con base en las dinámicas poblacionales observadas y los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) proyecta que, para el año 2031, Bogotá tendrá 770.000 nuevos hogares en un escenario sin migración venezolana o, 926.000 si la migración cae en un 75% (estimaciones que deberán ajustarse una vez se cuente con la información en detalle del censo en mención). Así, con el fin de gestionar las soluciones habitacionales requeridas para los nuevos hogares y evitar la expansión del déficit de vivienda, se entiende que la formación de hogares demandará la construcción de un número de viviendas al menos equivalente al crecimiento demográfico.

Sin embargo, la vivienda es un bien heterogéneo cuyas características y precios cambian sustancialmente en función del segmento poblacional objetivo. En ese sentido, toda cuantificación de la producción habitacional requerida debe establecerse sobre una base que permita proyectar el número de viviendas de interés social (VIS) y viviendas diferentes a las de interés social (No VIS) de acuerdo con la estructura de ingresos esperada para los próximos años.

Lo anterior implica la definición de supuestos en términos de la distribución de la población por segmentos de ingreso en el horizonte de 2031, así como una caracterización básica del tipo de vivienda que se demanda en función de dicho ingreso. Frente a este último factor, se realizó una caracterización binaria del tipo de vivienda demandada de manera que los hogares requerirán VIS o No VIS con base en un umbral de ingreso. Para la definición de dicho umbral se tomó como referencia la focalización de la política de vivienda del Gobierno Nacional y, en particular,

del Subsidio Familiar de Vivienda, (SFV). En ese sentido, los potenciales demandantes de VIS serán todos los hogares que al formarse cuenten con ingresos menores o iguales a 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV); mientras que los demandantes de No VIS serán los nuevos hogares con ingresos superiores a los 4 SMMLV.

Aceptando el supuesto mencionado, el siguiente paso fue determinar la cantidad de hogares en los dos rangos definidos (ingresos menores o iguales a 4 SMMLV e ingresos superiores a 4 SMMLV). Con base en las proyecciones de población y hogares realizadas por la SDP y con la información de distribución del ingreso en la ciudad que se obtiene de la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017 se estableció que el 49% de los hogares demandarán VIS y el 51% No VIS<sup>15</sup>.

El supuesto es aceptable en tanto la participación de los hogares en el rango de análisis ha sido estable en torno a la media, de manera que se puede afirmar que existe una consolidación de la clase media y clase media emergente, y se esperaría que la proporción de hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV no presentará cambios drásticos durante los próximos 30 años.<sup>16</sup>

Con este panorama, la producción de vivienda total requerida para cubrir la formación de hogares en todos los rangos de ingresos en el horizonte 2019-2031 se estima presentaría dos escenarios: el de demanda baja con 770.000 unidades, mientras que el escenario de demanda alta sería de 926.000 unidades. En ambos escenarios, de mantenerse la estructura de ingresos de la población se tendría que el 49% debería ser VIS en ambos casos como se desarrolla a continuación:

Tabla 4 Requerimiento potencial de vivienda nueva a 2031

Requerimiento de vivienda	Unidades de vivienda		
	VIS	No VIS	Total
Requerimiento de vivienda 2019 - 2031 (escenario baja demanda)	379.000	391.000	770.000
Requerimiento de vivienda 2019 - 2031 (escenario alta demanda)	456.000	470.000	926.000

Fuente: Estimaciones SDP, elaboración Secretaría Distrital del Hábitat-Subdirección de Información Sectorial

### 4.2. EL POTENCIAL DE LAS NUEVAS ACTUACIONES URBANAS INTEGRALES

Según datos de la SDP, la ejecución de planes parciales ha aportado el 17,2 % de las iniciaciones totales de vivienda en el periodo 2003 – 2017 (525.325 unidades), el 32,4 % de las iniciaciones del segmento VIP, el 20,8 % de las iniciaciones del segmento VIS, NO VIP, y el 12,0 % de las iniciaciones asociadas al rango NO VIS.

Estos resultados dan cuenta de la importancia del instrumento en la generación de vivienda y en particular de vivienda de interés social en la ciudad. Según la SDP aún existe un potencial de construcción de vivienda a través de Planes Parciales y en suelo de tratamiento de desarrollo, de 877.377 unidades, de las cuales el 39,8 % serían VIS.

15. La SDP estima que la migración venezolana incrementaría en siete (7) puntos porcentuales la necesidad de producción de VIS, es decir que ascendería hasta el 56% de los hogares.

16. De acuerdo con la Encuesta Multipropósito del 2017 el porcentaje de hogares con ingresos menores a 2 SMMLV es del 31% y entre 2 y hasta 4 SMMLV es del 30% del total de hogares residentes en Bogotá.

Tabla 5. Resumen viviendas por ejecutar en Planes Parciales y suelo disponible en Tratamiento de Desarrollo

VIVIENDAS EN PP, TD Y RU	VIS unidades	NO VIS unidades	TOTAL unidades
Planes parciales en Tratamiento Desarrollo	34.094	67.057	101.151
Suelo disponible en Tratamiento Desarrollo	19.595	78.380	97.975
Planes parciales en Renovación Urbana	8.460	22.691	31.151
<b>Subtotal</b>	<b>62.149</b>	<b>168.128</b>	<b>230.277</b>
PP Lagos de Torca	40.000	88.000	128.000
Lagos de Tunjuelo	24.000	36.000	60.000
Ciudad Norte	170.161	187.261	357.422
Ciudad Río	32.653	48.979	81.632
POZ Usme	20.046	0	20.046
<b>Subtotal</b>	<b>286.860</b>	<b>360.240</b>	<b>647.100</b>
<b>TOTAL</b>	<b>349.009</b>	<b>528.368</b>	<b>877.377</b>

Fuente: SDP, cálculos SIS - SDHT.

Con base en lo anterior, la administración actual ha presentado una propuesta de grandes proyectos de generación de nueva ciudad que serían la principal fuente de producción de viviendas. Lagos de Torca, Lagos de Tunjuelo y Ciudad Río, reportarían además una dimensión importante de vivienda social, adecuadamente vinculada a la vivienda de precio libre, mecanismo que prevé, favorecería la reducción de los fenómenos de segregación socio espacial que tiene la ciudad actualmente.

El Proyecto Lagos de Torca es formulado a partir del principio de consolidar una nueva ciudad con un urbanismo de calidad: espacio público generoso y equitativamente distribuido, amplios andenes, parques de diversidad dimensional y ciclo rutas en todos los perfiles viales. Adicionalmente, la Alcaldía plantea que este proyecto permitirá ofrecer un porcentaje amplio de vivienda

subsidiada, con el fin de romper las lógicas de segregación socio espacial, que generalmente condenan a las familias de bajo ingreso a vivir en sectores con bajo estándar urbano.

Este proyecto tiene cobertura de 1.803,00 ha, de las cuales 600 estarían destinadas a espacio público efectivo, con lo cual se alcanzaría en el proyecto un estándar de 14 metros cuadrados por habitante. Del total de ha brutas del proyecto, la SDP estima que 356 corresponden a áreas útiles en las que se esperaría alcanzar la cifra de 128 mil viviendas y 2.7 millones de metros cuadrados en comercio, oficinas y equipamientos educativos y de salud.

Lagos de Tunjuelo está planteado con la finalidad de crear un nuevo modelo de desarrollo sostenible de ciudad, hábitat y vivienda social y prioritaria para los habitantes del sur-oriente de

Durante los últimos 60 años se han realizado esfuerzos para organizar la producción formal de vivienda en la capital, sin embargo, hace falta fortalecer estos mecanismos mediante acciones estratégicas para lograr revertir el modelo de informalidad actual. En la actualidad, los mayores obstáculos para el acceso al hábitat son la informalidad en la construcción y tenencia de vivienda, la falta de suelo habilitado para generar vivienda VIP y VIS, y la dificultad de los hogares de estratos económicos más bajos para acceder a fuentes de financiación.

Son muchos los esfuerzos recientes que desde el sector público se han hecho para ampliar el acceso a una vivienda de calidad y de habitabilidad adecuada. Hoy se habla de un modelo de ciudad que necesita ser consolidado y de unos mecanismos de ordenamiento que son la vía para lograrlo. En este proceso,

el sector privado es un aliado incondicional que le apuesta al desarrollo sostenible de la ciudad, mediante la construcción de hábitat de calidad, con espacio público suficiente y adecuado, vías y sistemas de transporte, disponibilidad de servicios públicos y equipamientos complementarios, que se integren eficientemente con la estructura ambiental.

Visualizar exitosamente a la ciudad en 2030, depende en gran parte de la voluntad política. Bogotá necesita una planeación a largo plazo, enmarcada en normas claras, que generen estabilidad jurídica y confianza para los inversionistas y compradores, sin discrecionalidades que resten transparencia. Resulta imperativo asegurar el suelo para su expansión y para su renovación, con mecanismos que faciliten la realización de proyectos.

MARTHA CECILIA MORENO MESA  
Gerente de CAMACOL Bogotá - Cundinamarca

la ciudad. Su desarrollo en 425,00 ha, tiene como epicentro la construcción de un gran parque metropolitano de 140,00 ha que albergaría además espacios de uso cultural, deporte, recreación y servicios.

El proyecto contempla la destinación de 11,00 ha para el desarrollo de zonas verdes con alamedas peatonales, 38 km para un nuevo sistema de ciclo rutas y 5 km de nuevas vías arteriales. Adicionalmente, más de 11 km de vías locales e intermedias que mejorarían la movilidad interior de cada sector. Se espera alcanzar una media de espacio público por habitante equivalente a 10 metros cuadrados.

Partiendo de la recuperación del eje ambiental del río Tunjuelo y de la zona de extracción minera, el proyecto prevé disponer una población aproximada de 200.000 habitantes y la construcción de 60.000 viviendas en 130,00 ha, de las cuales el 30,0% serían Viviendas de Interés Prioritario, el 55,0% Viviendas de Interés Social (VIS) y un 15,0% destinado a hogares de mayor ingreso. Además, 16,00 ha serían destinadas al desarrollo de equipamientos. El proyecto requiere de la implementación de acciones tendientes a ajustar el actual POT.

El Proyecto Estratégico Ciudad Río es una operación urbana integral dirigida a ordenar el crecimiento urbano de la ciudad en la margen del Río Bogotá, bajo una visión de región metropolitana. Las determinantes principales del proyecto buscan la consolidación de un circuito ambiental y de espacio público de connotación regional, que permita que el Río Bogotá se convierta en el eje de desarrollo ordenado y equilibrado de la ciudad y los municipios contiguos.

La nueva ciudad desarrollada a lo largo del río estaría compuesta por una serie de barrios completos, seguros, caminables y amigables, encadenados por espacios públicos, y un gran parque lineal de 37 km. El proyecto integral se desarrollaría mediante 11 planes parciales de desarrollo, que permitirían la construcción de 50.000 nuevas viviendas, aproximadamente.

Frente a las condiciones relacionadas precedentemente, la SDHT se ha planteado el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Definir e implementar instrumentos de gestión para la habilitación de suelo apto para el desarrollo de proyectos de vivienda, con énfasis en el desarrollo de grandes actuaciones urbanas integrales.
- Generar instrumentos que promuevan el acceso a una vivienda adecuada, principalmente por parte de los hogares con menores ingresos y/o que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Disminuir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de la ciudad.
- Mejorar el entorno de barrios y viviendas en asentamientos de origen informal, así como la formalización de las condiciones de tenencia de los inmuebles.
- Establecer estándares urbanísticos y optimizar los sistemas de gestión en los diferentes tratamientos urbanísticos, para la generación de los soportes urbanos necesarios.

Adicionalmente plantea en la propuesta del POT seis apuestas a ser desarrolladas en el periodo 2018 – 2030:

- Gestión de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda.
- Instrumentos financieros para facilitar el acceso a la vivienda: subsidios y subsidios diferenciales por zonas; intervenciones en planes parciales y operaciones urbanas; precio de la VIS: relación entre el incremento del valor del suelo vs el salario mínimo.
- Incentivos y exenciones tributarias para promover el desarrollo de VIS.
- Mejoramiento de la ciudad informal<sup>17</sup>.
- Crecimiento ordenado de la ciudad.
- Equilibrio en la forma de ocupación del suelo rural<sup>18</sup>.

17. Las áreas de origen informal representan cerca del 20,4% del total del suelo urbano de Bogotá. SDP, revisión general POT, 2018.

18. Al 2013, 4.221 hogares se encontraban ubicados en las zonas rurales de la ciudad concentrando una población de 16.787 personas, equivalentes al 0,22 % de la población. DANE, Censo de Ruralidad de Bogotá.



Fotografía: Proyecto de vivienda Icaro, barrio Villa Israel, localidad de Usme, Bogotá.



Fotografía: Desarrollo de actividades de recreación, Bogotá.

# 5

## ENFOQUES EN LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

# 5. ENFOQUES EN LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT<sup>19</sup>

## 5.1. ENFOQUES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Un enfoque basado en los derechos humanos define las relaciones entre el ciudadano como titular de los derechos y el Estado como garante colectivo de los mismos.

Los derechos humanos son la clave para promover y desarrollar procesos de urbanización sostenibles y socialmente inclusivos. En Colombia, el derecho a una vivienda adecuada es de carácter constitucional<sup>20</sup> y en este sentido se debe garantizar que el Estado, desde un análisis diferencial de las necesidades de la población, garantice la igualdad, la equidad y la no discriminación, reconociendo los factores diferenciadores.

Por este motivo, es fundamental el enfoque de los derechos humanos y las categorías de análisis diferencial al momento de formular, en este caso, la PGISH Bogotá D.C. Siguiendo los lineamientos para formulación de CONPES del D.C., se presentan estos derechos según las dimensiones poblacional, territorial y ambiental.

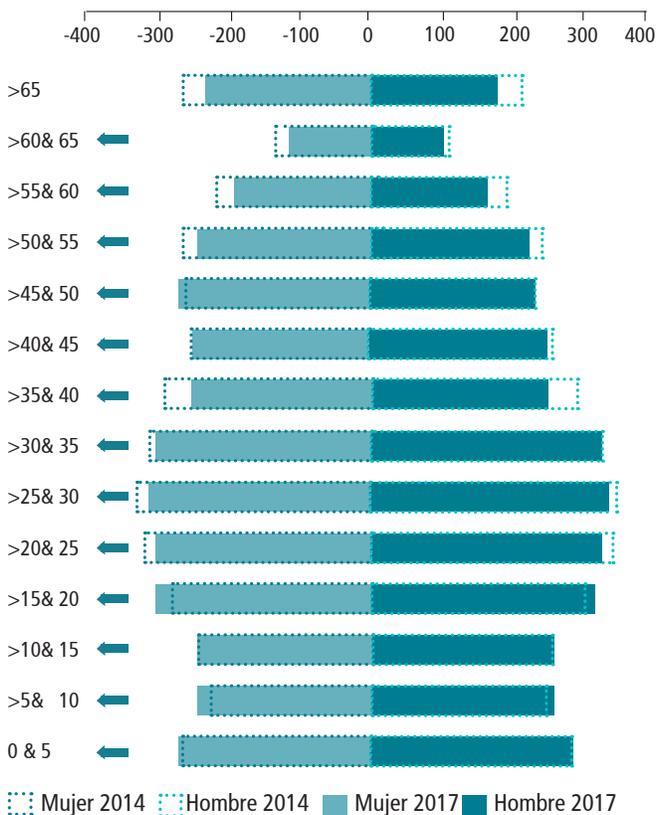
## 5.2. DIAGNÓSTICO POBLACIONAL PARA LA POLÍTICA DEL HÁBITAT

Según cifras de la Encuesta Multipropósito -EM- de 2017, entre 2014 y 2017 la población urbana de Bogotá creció 3,9%, pasando de 7.740.784 personas a 8.044.713. Para 2017 el número de hogares y viviendas reportado por la encuesta fue de 2'697.440 y 2'649.737 respectivamente para un crecimiento en los últimos cuatro años del 10,0% en el número de hogares y del 10,6% en el número de viviendas.

La disparidad entre el crecimiento de los hogares y las viviendas se explica principalmente por una disminución en el tamaño de los hogares capitalinos, el cual pasó de 3,16 a 2,98 personas por hogar. En consecuencia, los hogares unipersonales pasaron de representar el 14,5% del total en 2014 al 16,3% en 2017. A nivel territorial el tamaño de los hogares presenta diferencias significativas según zonas de la ciudad, evidenciándose un patrón más alto de personas por hogar en localidades ubicadas en la periferia de la ciudad y tamaños inferiores de los hogares localizados en localidades como Chapinero, Teusaquillo, Usaquén y La Candelaria.

Entre 2014 y 2017, la población bogotana sufrió un proceso de envejecimiento, reflejado en el ensanchamiento de las zonas media y alta de su pirámide poblacional y una disminución en su zona baja. Lo anterior supone un reto derivado del agotamiento del bono demográfico. Véase gráfico 02.

Gráfico 2. Distribución etaria de la población urbana en Bogotá



Fuente: DANE-EM 2017 y 2014, cálculos SIS-SDHT

### Enfoque poblacional

Este enfoque se orienta a entender el abordaje de las diferentes categorías en función de su ciclo vital, generacional y condiciones o situaciones especiales de la población. Dada la complejidad de lo anterior, resulta conveniente un análisis basado en categorías para observar con mayor profundidad las particularidades de la población. En este sentido, se propone el análisis sobre las diferentes categorías del ciclo vital, según hogares y sus tendencias de localización en la ciudad y la situación habitacional de estos segmentos poblacionales a través del indicador de déficit de vivienda, que se puede sintetizar en lo siguiente:

- Transcurrir Vital

En Bogotá hay un total de 2'697.440 hogares (EM, 2017), de los cuales el 79,2% cuentan con una estructura familiar nuclear, es decir, poseen un núcleo conyugal (o núcleo primario) y/o miembros dependientes; el restante 20,8% son hogares unipersonales

19. El texto del presente capítulo fue elaborado por la SDHT para articular el componente de derechos humanos a la formulación de la política de hábitat.

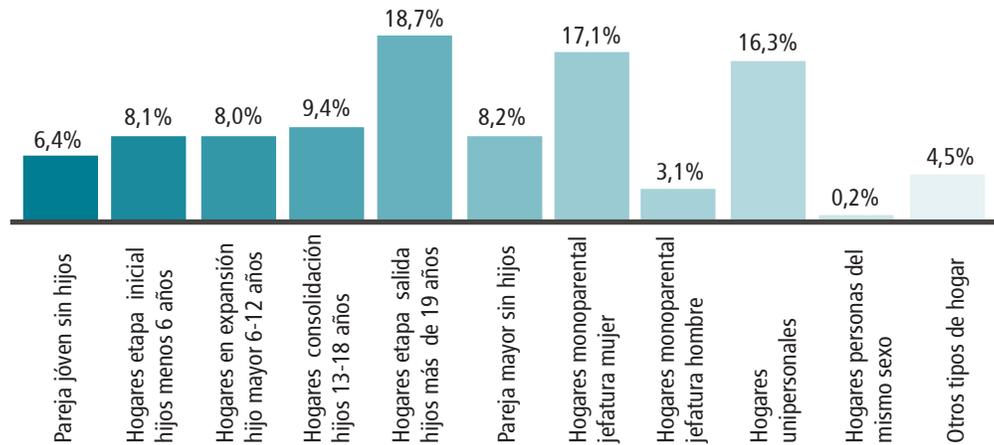
20. El derecho a la vivienda adecuada y al agua potable y saneamiento básico se establece como asuntos fundamentales con la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU.

(16,3%) u otros tipos de hogar conformados con personas que no tienen vínculos conyugales (4,5%).

Sobre aquellos que tienen un núcleo conyugal se encuentra que el 6,4% (173.506 hogares) están conformados por parejas jóvenes sin hijos, el 8,1% (217.676 hogares) son familias con hijos menores a 6 años (etapa inicial), el 8% (216.342 hogares) son familias con hijos entre 6 y 12 años (en expansión), el 9,4%

son familias con hijos entre 13 y 18 años (en consolidación), el 18,7% (503.921 hogares) son familias con hijos mayores a 19 años (etapa de salida) y el 8,2% (221.684 hogares) son parejas mayores sin hijos. Existe una tendencia hacia el envejecimiento de la población marcado por el incremento de los hogares de parejas mayores sin hijos, así mismo, se observan incrementos en los hogares unipersonales y parejas jóvenes sin hijos.

Gráfico 3. Distribución tipologías de familia, 2017



Fuente: DANE-EMB 2017, cálculos SIS-SDHT

• Grupos Étnicos

En la zona urbana de la ciudad se encuentran 33.662 hogares con jefes de hogar pertenecientes a algún grupo étnico representando el 1,2% de los hogares. Sobre este total de población, el 22,0% (7.409 hogares) son Indígenas, el 4,9% (1.663 hogares) Gitanos o Rrom, el 3,6% (1.196 hogares) Raizales, el 0,7% (222 hogares) Palenqueros de San Basilio y el 68,8% (23.171 hogares) se declaran negro, mulato o afrodescendiente.

Las localidades de Suba, Bosa y Kennedy son aquellas donde más residen hogares de grupos étnicos y las localidades de mayor presencia de población indígena son Suba, Usaquén y Ciudad Bolívar. La población Gitana y Rrom se encuentra bastante dispersa alrededor del perímetro urbano, sin embargo, se presentan concentraciones en algunas UPZ de las localidades de Fontibón y Kennedy. La población Raizal tiene algunas concentraciones importantes en UPZ de Suba, Usaquén, Barrios Unidos y Fontibón. Al igual que la población Gitana la población Palenquera se encuentra dispersa en el territorio, no obstante, pueden apreciarse algunos picos de población en Suba, Bosa, Kennedy y Tunjuelito. Finalmente, la población Negra, Mulato o Afrodescendiente tiene niveles importantes de concentración en las localidades de Bosa, Kennedy y Suba.

Entre 2014 y 2017 se presentó una reducción de hogares de grupos étnicos del orden de 23,5%, los hogares con jefe de hogar negro, mulato o afrodescendiente se redujeron en 25,7% y los hogares con jefe de hogar Palenquero de San Basilio en 18,0%. Por el contrario, los hogares étnicos gitanos se incrementaron en 117,2% y los Raizales 135,8% durante el mismo periodo.

Gráfico 4. Distribución hogares según grupos étnicos



Fuente: DANE-EMB 2017, cálculos SIS-SDHT

- Población víctima y discapacitada

Con el fin de analizar las condiciones habitacionales de la población víctima, la SDHT realizó estimaciones utilizando la metodología de déficit habitacional de la ONU y la información de la EM de 2014 (no se usó la EM de 2017 ya que es necesario revisar cambios importantes en la información entre las dos operaciones estadísticas que generan dudas respecto a los resultados para víctimas del conflicto en la operación de 2017). De los 82.429 hogares víctimas reportados en la EM de 2014, un total de 14.288 (17,3%) se encontraban en condición de déficit de vivienda, por categoría del déficit, 5.781 hogares presentan carencias asociadas al déficit cuantitativo, de manera que, el 7,0% de los hogares identificados como víctimas del conflicto armado requieren una solución de vivienda nueva para superar sus carencias habitacionales, en términos de privaciones asociadas al déficit cualitativo, se tiene que 8.501 hogares (10,3%) podrían resolver su condición deficitaria mediante intervenciones de mejoramiento de vivienda.

Por su parte, la EM de 2017 reporta para la ciudad 127.793 hogares cuyo jefe manifestó tener algún tipo de discapacidad, esto representaba el 4,7% de los hogares capitalinos, de estos 127.793 hogares, el 4,4% reportó estar en condición de déficit habitacional, el 2,7% por deficiencias cualitativas y el 1,7% por carencias cuantitativas. Entre 2014 y 2017 este segmento poblacional reportó un gran avance en cuanto a la presencia de problemas de tipo habitacional, al reducirse la incidencia del déficit de vivienda en 2,5 puntos porcentuales, al pasar de 6,9% a 4,4% entre 2014 y 2017.

### Enfoque de género y diferencial

Según tipologías de familia, el 20,1% (543.381) son hogares monoparentales, es decir, son hogares con madre o padre que no conviven con algún cónyuge y tienen hijos a cargo; de estos el 17,1% (460.794 hogares) tiene jefatura femenina. En las localidades del sur y sur-occidente de Bogotá el total de hogares monoparentales es superior al promedio de la ciudad.

El 0,2% (6.417 hogares) están conformados por parejas del mismo género. Sobre este grupo poblacional pueden apreciarse signos de concentración en localidades como Chapinero, Teusaquillo, Santafé, La Candelaria y Los Mártires; no obstante, hay concentraciones importantes en zonas de Suba y Usaquén.

### Enfoque territorial

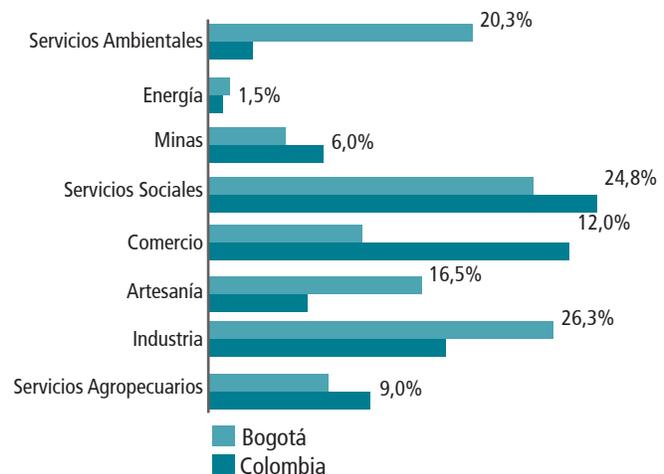
Según el III Censo Nacional Agropecuario, en Bogotá para el año 2014 había 5.998 pobladores rurales dispersos, 2.009 hogares y 1.915 viviendas. En su mayoría la población rural se concentra en la zona rural de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, y hay presencia en menor intensidad de hogares en las localidades de Santafé, Chapinero, Suba y Usaquén. La vereda

con mayor concentración de pobladores es Olarte 22,3% seguida de Mochuelo Alto 6,0% y El Uval 5,2%, las demás, no superan el 5,0% de población; por el contrario, se encuentran 16 veredas con una población de 10 personas o menos, como es el caso de Tibaque, Las Sopas y Laguna Verde.

Por su parte, el número de personas por hogar para la ruralidad bogotana es de 3,0 personas por hogar. Sin embargo, en esta medición se observó que se presentan tamaños de hogar superiores a 4 personas en el sector de Sumapaz. EM de 2017 indica que el promedio de los hogares es de 3,4 en las zonas rurales de la ciudad. Con respecto a la calidad de vida de los pobladores rurales, según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Ajustado al Censo Agropecuario<sup>21</sup> el 26,7% de la población rural de Bogotá se encuentra en situación de pobreza. La situación más acentuada se observa en veredas como Capitolio, Chisaca, Laguna Verde, Los Rios, San Antonio, San Juan y Tibabita, donde el IPM alcanza valores superiores al 70,0%.

Por su parte, dicho censo identificó 4.912 unidades de producción, de las cuales 3.907 (79,5%) correspondieron a unidades de producción agropecuaria UPA y 1.005 (20,5%) a unidades de producción no agropecuaria UPNA, estas últimas presentan una distribución superior al 20,0% en actividades en servicios ambientales, industria, y servicios sociales.

Gráfico 5. Tipo de actividades Agropecuarias UPNA, ruralidad Bogotá



Fuente: CNA 2014, elaboró SDHT-SIS

### Enfoque ambiental

El análisis de la oferta de bienes y servicios públicos identifica algunas condiciones ambientales, relacionadas con calidad de aire y cobertura arbórea próxima a áreas residenciales, así como exposición a amenazas de inundación, remoción en masa, riesgo tecnológico y riesgos no mitigables.

21. El IPM Ajustado para el III Censo Nacional Agropecuario está compuesto por cuatro dimensiones (Condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, salud, y condiciones de la vivienda y servicios públicos).

## Sesiones de participación con habitantes de calle en el desarrollo de la Política

Los habitantes de calle fueron enfáticos al declarar que uno de sus principales obstáculos para el goce de un hábitat digno es la discriminación existente, tanto por parte de la ciudadanía como de la institucionalidad (sobre todo la Policía) frente a su condición de vulnerabilidad. Cuando se les preguntó cuál era la representación de un hábitat digno, todos asintieron que se trataba de una casa con una infraestructura adecuada y con servicios públicos cubiertos, pero reconocieron a la vez las dificultades existentes para obtenerla. Sin embargo, establecieron la importancia de poder tener un lugar digno

en donde poder pasar la noche, un recinto limpio, seguro y con servicios públicos mínimos cubiertos, ya que actualmente pernoctan en 'paga-diaros', albergues que no cuentan con regulación ni control, y en los cuales viven situaciones de hacinamiento e insalubridad. Aseguraron también que es prioritario poder hacer uso de las infraestructuras y equipamientos urbanos con tranquilidad, es decir poder sentarse en una banca de un parque sin miedo a ser perseguidos y estar en un andén o en una esquina sin ser discriminados ni violentados.

## Sesiones de participación con Infancia y Juventud en el desarrollo de la Política

Los niños y adolescentes emanaron la importancia que para ellos representa el juego, consideran que es una forma de expresarse libremente y desarrollar todas aquellas capacidades que les fueron dadas. Sin embargo, expresaron abiertamente la inconformidad que tienen con relación a los equipamientos urbanos destinados a la recreación, aseguraron que los espacios actuales dispuestos para el ocio y el entretenimiento se encuentran en un estado deplorable, desaseado, impregnado de desechos humanos y animales. Por lo anterior, piden que, a la hora de generar lugares adecuados para su entretención, su opinión e intereses sean tenidos en cuenta.

En cuanto al tema del hogar, el tener una zona para jugar dentro de la casa fue prioritario. Aseguraron también que actualmente el hacinamiento en sus viviendas es preocupante,

y quisieran poder contar con un espacio propio dentro de la casa. Expresaron que, al vivir tantos habitantes en una misma vivienda, la posibilidad de estudiar y poder recrearse, se dificulta.

Resaltaron también la preocupación por el medio ambiente, los problemas de *bullying* que sufren en el colegio y el maltrato entre los padres. Sueñan con poder tener más centros culturales, contar con un colegio que tenga unas instalaciones óptimas, equipamientos deportivos como canchas de fútbol, pistas de patinajes, piscina, etc. Si bien reconocen que existen instituciones educativas que ofrecen todas estas garantías, aseguran que el acceso es limitado debido a los costos que no pueden asumir.

Fuente: sesiones de participación con grupos poblacionales desarrolladas por la Secretaría Distrital del Hábitat del 07 al 28 de marzo de 2019. Texto: María Francisca Sanín.

Los modelos generales de calidad de aire señalan que las condiciones menos favorables se concentran en el borde sur-occidente de la ciudad, en tanto las zonas centrales presentan condiciones medias de exposición a material particulado. El soporte que brindan los cerros orientales a la ciudad para mejorar la calidad del aire es significativo y se evidencia a lo largo del eje oriental de la ciudad.

La variable de cobertura arbórea mide la existencia de árboles a 20 metros de distancia de la vivienda. Las deficiencias en cobertura verde resultan concordantes con la baja dimensión del espacio público y reflejan la mala calidad ambiental y paisajística de la malla vial asociada a la vivienda.

En términos de mejoramiento de la calidad del hábitat, este es un aspecto sustancial. Pese a que sectores de la ciudad presentan los mismos datos cuantitativos respecto de la cantidad efectiva de espacio público, el factor diferencial es la cantidad de árboles y la cobertura verde que impacta en aspectos esenciales como la calidad del aire y el paisaje urbano.

En cuanto a la condición máxima de exposición a amenazas de cada manzana respecto a inundación, remoción en masa,

incendios, riesgo tecnológico y riesgo no mitigable, y según categorías: -alta, media, baja, sin amenaza-, la cartografía muestra que los altos niveles de amenaza están asociados a barrios de origen informal en la zona de Tintales, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y los Cerros Orientales.

- Las áreas con amenaza de inundación, están relacionadas con la proximidad a los cuerpos de agua, especialmente de humedales y de los ríos Tunjuelo y Bogotá.
- Las áreas con amenaza de remoción en masa, se relacionan con variaciones importantes de elevación de terreno, determinadas especialmente por los cerros de la ciudad.
- Las áreas con amenaza de riesgo tecnológico, se encuentran dispersas en la ciudad y se asocian con las redes de alta tensión y de transporte de hidrocarburos.
- Los riegos por incendio se concentran en el borde oriental de la ciudad, relacionados con áreas de bosque de los Cerros Orientales.
- Finalmente, las áreas de riesgo no mitigable se relacionan con zonas antiguas de cantera y rellenos, por lo cual se localizan hacia los Cerros Orientales y sobre el río Tunjuelo especialmente.

### 5.3. SITUACIÓN HABITACIONAL DE GRUPOS POBLACIONALES EN BOGOTÁ

Para el año 2017, la SDHT determinó (con base en la EM) que para la zona urbana el déficit de vivienda estimado<sup>22</sup> era de 123.883 hogares (4,6% del total). La cifra es inferior en 2,3 puntos porcentuales (p.p.) al 6,9%<sup>23</sup> estimado en 2014 (168.340 hogares). Esta disminución fue generalizada para todos los componentes del déficit especialmente en los correspondientes a hacinamiento mitigable y cocina.

A nivel de localidad, las mayores disminuciones en el déficit habitacional se dieron en: La Candelaria (7.0 p.p.), Santa Fé (7.3 p.p.) Kennedy (3.9 p.p.), y Bosa (4.0 p.p.). En términos absolutos, el 51,3% del déficit cuantitativo de 2017 se concentra en cuatro localidades: Rafael Uribe Uribe (7.773 hogares), Engativá (7.695), San Cristóbal (6.970) y Ciudad Bolívar (5.622). Así mismo, el 56,8% del déficit cualitativo de 2017 se concentra en cinco localidades: Ciudad Bolívar (11.730 hogares), Kennedy (8.603), Suba (7.562), Bosa (5.724) y Engativá (5.776).

Por otro lado, para el año 2017 el déficit de vivienda estimado para el área rural de Bogotá alcanza 749 hogares (34,8% del total), de los cuales 2,4% presentó condiciones asociadas al déficit cuantitativo (51 hogares) y el 32,5% al déficit cualitativo (698 hogares). La cohabitación se ubicó como la principal privación de los hogares que presentan déficit cuantitativo, al explicar el 70,6% del indicador. En el caso del déficit cualitativo, los hogares con problemas de servicios públicos representaron el 73,1% del indicador.

Según el ciclo de vida de las familias se encuentra que los hogares unipersonales, los hogares en expansión, y los hogares en etapa inicial son aquellos que tienen mayores problemáticas de déficit cuantitativo; y el mismo patrón para el déficit cualitativo, incluyendo las parejas jóvenes sin hijos que son aquellas con mayores deficiencias asociadas al déficit cuantitativo.

Tabla 6. Características de Déficit de vivienda en el área rural

CARACTERÍSTICAS DÉFICIT		ÁREA RURAL DISPERSA	
		HOGARES	PORCENTAJE
Censo de hogares en déficit cuantitativo	Sin déficit cuantitativo	2.099	97,6%
	Con déficit de estructura	10	0,5%
	Con déficit de cohabitación con hogares de dos o más personas	36	1,7%
	Con déficit de cohabitación con hogares unipersonales	5	0,2%
	Con déficit por hacinamiento no mitigable	-	0,0%
Censo de hogares en déficit cualitativo	Hogares fuera de déficit cualitativo	1.452	67,5%
	Hogares con problemas de estructura pisos	102	4,7%
	Hogares con problemas de hacinamiento mitigable	70	3,3%
	Hogares con problemas de servicios públicos	510	23,7%
	Hogares con problemas de cocina	16	0,7%
Censo de hogares en déficit habitacional	Sin déficit	1.401	65,2%
	Con déficit	749	34,8%
	Total	2.150	100,0%

Fuente: DANE-EM 2017, cálculos SIS-SDHT

#### Sesiones de participación con víctimas de conflicto en el desarrollo de la Política

Las víctimas del conflicto afirmaron que su mayor preocupación es el acceso a la vivienda y la garantía de obtención de una casa propia como parte del proceso de reparación. Expresaron también la dificultad para adaptarse a la capital del país, al carecer de oportunidades laborales y trabajos dignos. Cabe resaltar que la mayor parte de esta población proviene del campo y su actividad principal de subsistencia, ha sido siempre la agricultura, razón por la cual cuando llegan a la ciudad, se encuentran en apuros

para insertarse en el mercado laboral urbano. El acceso a los subsidios también es limitado, ya que no cuentan con servicios financieros, motivo por el cual se estableció la necesidad de flexibilizar los requisitos para facilitar su acceso a una vivienda adecuada. De igual manera, se planteó la necesidad de generar oportunidades de trabajo en la ruralidad y garantizar un lugar seguro debido al peligro de la revictimización.

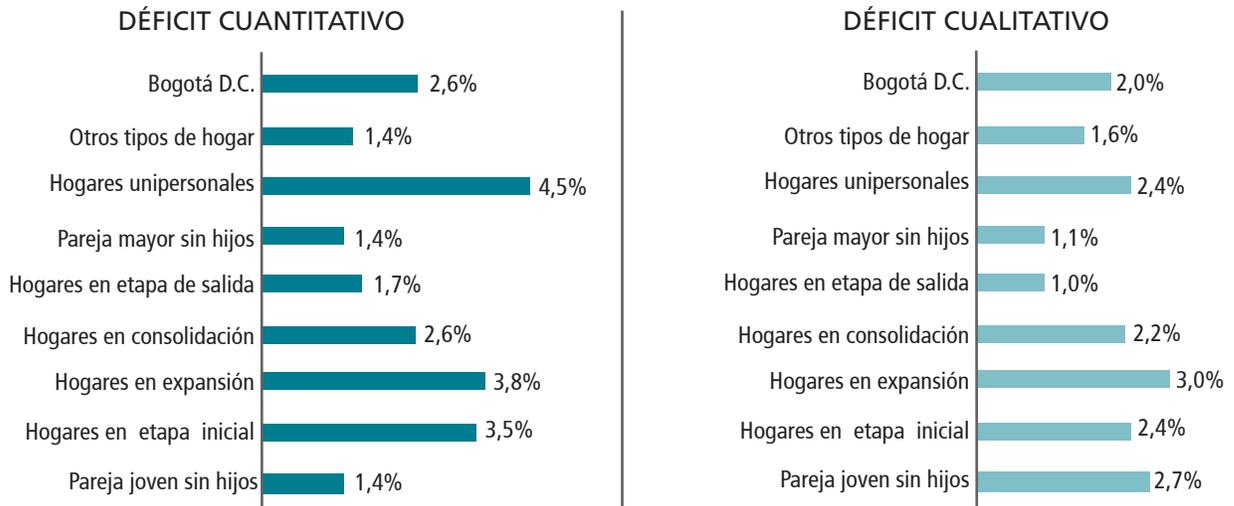
Fuente: sesiones de participación con grupos poblacionales desarrolladas por la Secretaría Distrital del Hábitat del 07 al 28 de marzo de 2019. Texto: María Francisca Sanín.

22. La definición de déficit habitacional usada en esta estimación no es comparable con los resultados presentados por el DANE para el Censo 2005, debido a un cambio en la estimación en las carencias relacionadas con la cocina de la vivienda.

23. Estos datos sobre déficit habitacional no son los mismos a los reportados por la Secretaría Distrital de Planeación – SDP en su documento “Encuesta Multipropósito 2014 Principales resultados en Bogotá y la Región”.

## Déficit de vivienda según ciclo de vida de las familias

Gráfico 6 Déficit de vivienda según ciclo de vida de las familias

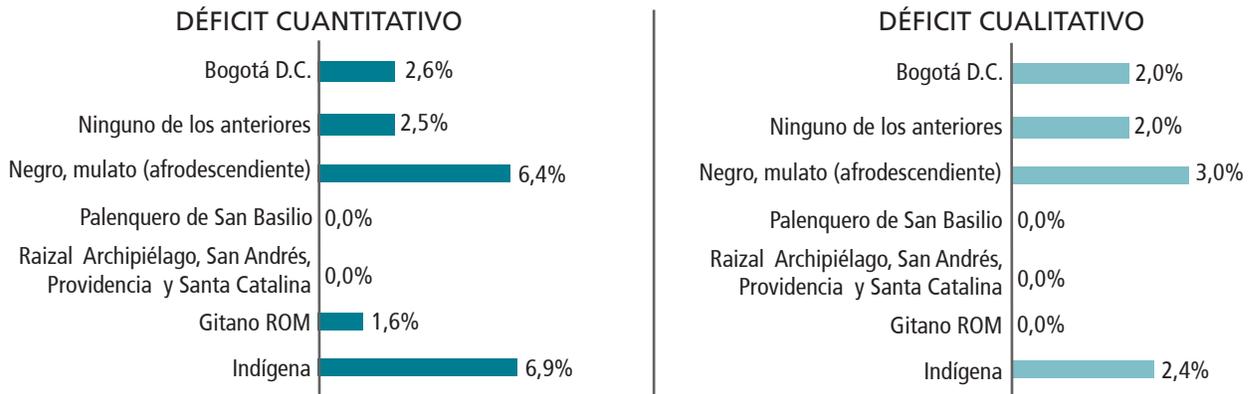


Fuente: DANE-EM 2017, cálculos SIS-SDHT

En relación a los grupos étnicos, se encuentra de manera consistente que la población negra, mulata o afrodescendiente es aquella donde las problemáticas de déficit de vivienda es más acentuada; no obstante, para los hogares con jefatura indígena el porcentaje correspondiente al déficit cuantitativo aparece como el más alto de los grupos étnicos analizados. Así mismo, la población víctima del conflicto armado aparece con problemáticas de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda superiores al promedio de la ciudad.

## Déficit de vivienda según grupos étnicos

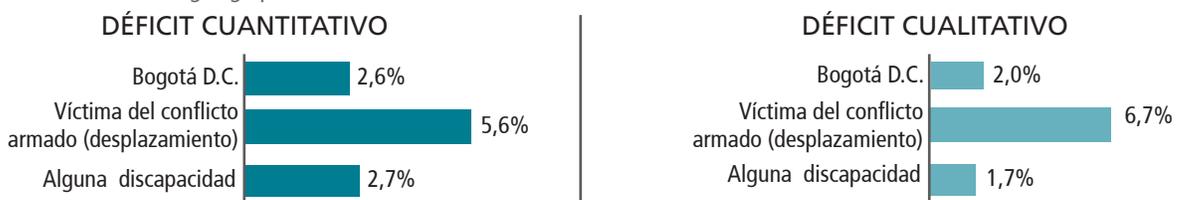
Gráfico 7 Déficit de vivienda según grupos étnicos



Fuente: DANE-EM 2017, cálculos SIS-SDHT

## Déficit de vivienda según población discapacitada y víctima del conflicto armado

Gráfico 8 Déficit de vivienda según grupos étnicos



Fuente: DANE-EMB 2017, cálculos SIS-SDHT



Fotografía: Proyecto La Mariposa, barrio El Codito, localidad Usaquén, Bogotá.

# 6

# QUALIFICACIÓN DEL HÁBITAT DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

## 6. CUALIFICACIÓN DEL HÁBITAT DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

Frente a la situación del hábitat actual y sus dimensiones cualitativas, no existe un diagnóstico integral que permita fijar políticas, programas y proyectos concretos. Para superar esto, se adelantó un análisis a partir de la identificación de los principales atributos cualitativos asociados al concepto de hábitat, con su correspondiente expresión territorial y estadística, que permitan fijar las políticas, programas y proyectos concretos a nivel de territorios específicos dentro de la ciudad.

A partir de un Análisis de Componentes Principales (ACP), se caracteriza la distribución en el territorio de condiciones generales relacionadas con la calidad de la vivienda, los hogares y los sistemas o redes de servicios de soporte de la ciudad.

### 6.1. EVALUACIÓN DEL HÁBITAT DESDE VARIABLES SIMPLES

Los análisis efectuados parten del modelo de los siguientes componentes: densidad, oferta de bienes y servicios públicos, condición ambiental y de riesgos y condiciones de la vivienda, resumidos en la Tabla 7:

Tabla 7. Componentes del modelo de análisis territorial

COMPONENTES DEL MODELO DE ANÁLISIS TERRITORIAL DEL HÁBITAT			
DENSIDAD	OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS	CONDICIÓN AMBIENTAL Y RIESGOS	CONDICIONES DE LA VIVIENDA
Número de predios residenciales Índice de construcción Índice de ocupación Hogares por vivienda Personas por hogar Total hogares Total personas	Espacio público Equipamientos: educación, cultura y salud. Capacidad remanente de alcantarillado Capacidad remanente de acueducto Distancia a estaciones del Sistema Transmilenio Malla vial arterial Bici carriles y Ciclo rutas Distancia a SITP	Calidad del aire Número de árboles a 20 metros de distancia Amenaza máxima Estado de la malla vial cercana a las manzanas residenciales	Valor de referencia de suelo Valor de metro cuadrado de construcción Puntaje medio calidad de edificaciones Vetustez media Estrato medio

Fuente: Elaboración propia

El presente diagnóstico parte de la construcción de una batería de indicadores espaciales compilados en cuatro componentes de análisis, siendo el de densidad el eje gravitacional que conecta los componentes restantes: oferta de bienes y servicios, estado de lo público y estado de lo privado.

A los resultados de este análisis territorial se agregan cuatro componentes especiales: i) la lectura poblacional con un enfoque de derechos humanos; ii) la lectura de las formas de producción de la vivienda; iii) la lectura de las formas de expresión de la economía urbana y el empleo y iv) la lectura del hábitat en perspectiva de la región metropolitana que acompaña esta política.

Con base en el ACP, se identifican zonas homogéneas y seis grupos de sectores o barrios residenciales de la ciudad que guardan características similares desde el punto de vista de las cualidades del hábitat. La definición de estos grupos se convierte en el instrumento metodológico principal para establecer retos, objetivos, programas y proyectos, para lo cual, se toma como unidad de análisis la manzana.

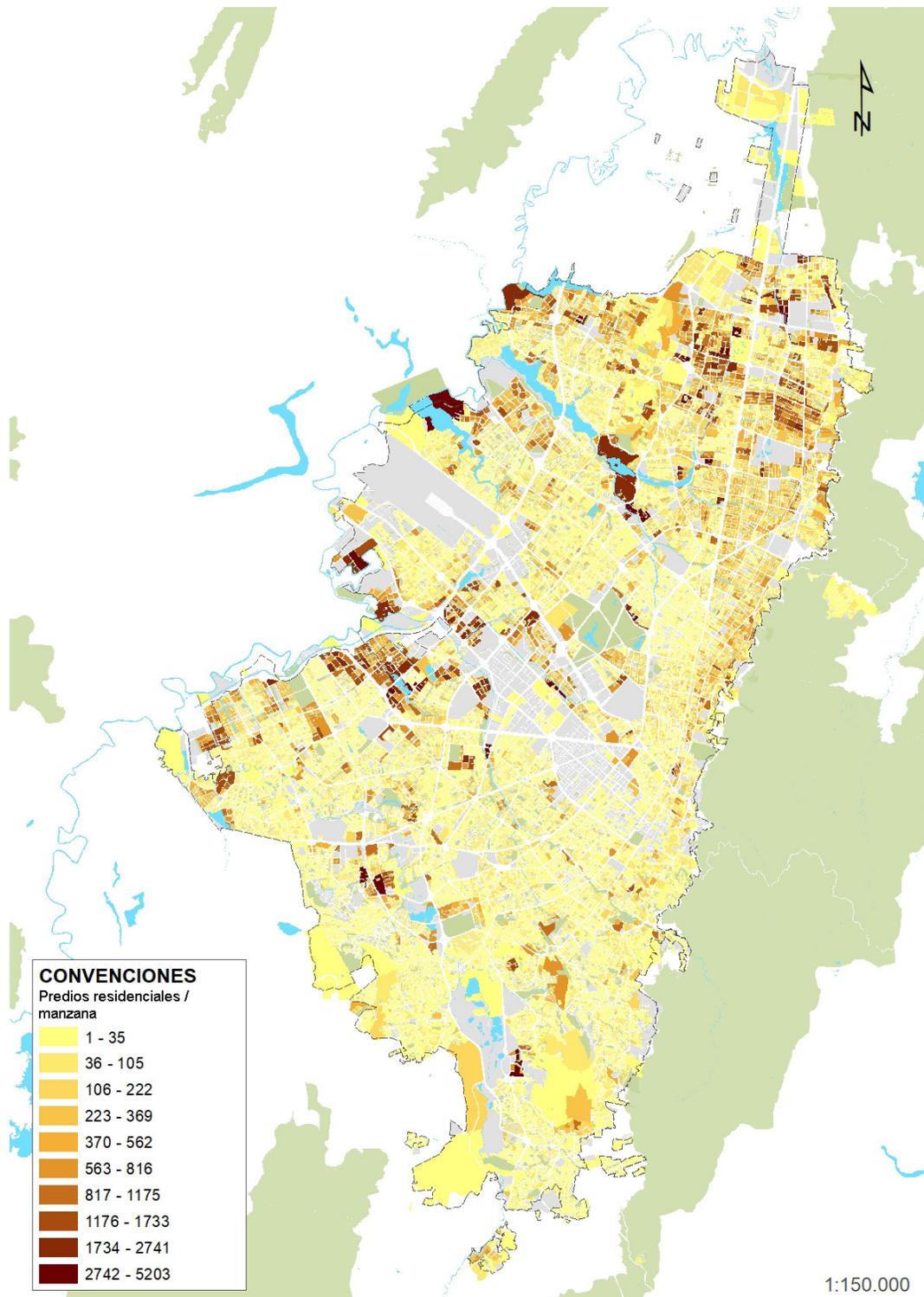
Las principales conclusiones derivadas de la lectura individual de variables seleccionadas se indican a continuación mediante el análisis y representación territorial de cada una de ellas.

- Número de unidades prediales residenciales por manzana

La mayor densidad predial se concentra en el sur occidente de la ciudad, en el área de Tintales y en la parte norte, en los sectores de Colina Campestre y Toberín ambos próximos a la autopista norte entre la Avenida Boyacá y la Carrera Séptima. Es importante este análisis para medir el estándar urbanístico resultante y fijar

opciones de densificación en otras partes de la ciudad. Por otro lado, los sectores de baja densidad predial pueden ser opciones de redesarrollo para generar transformación con oferta de vivienda y equipamientos sociales.

Mapa 01. No. Predios Residenciales por Manzana



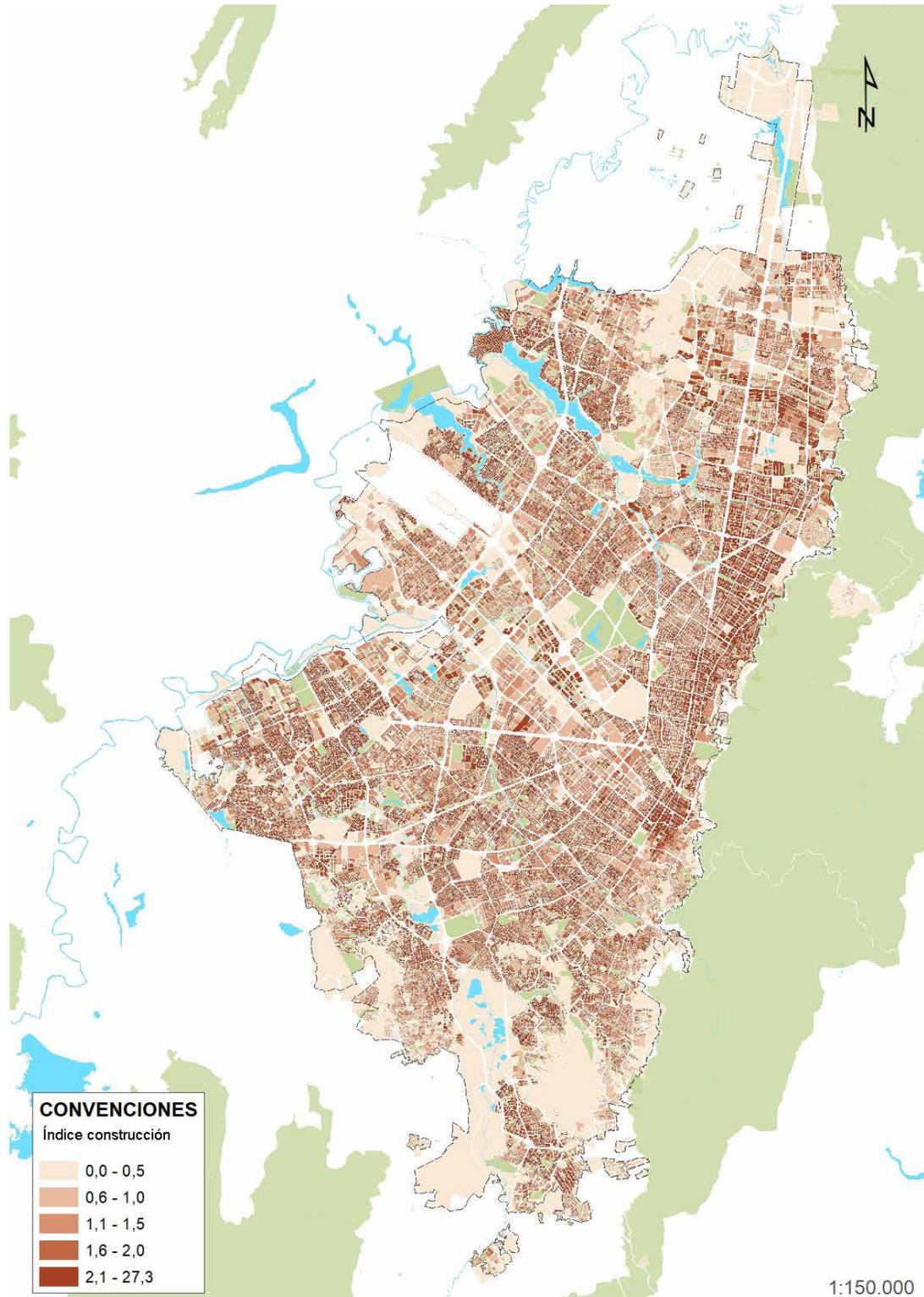
Fuente: Elaboración propia.

## • Índice de Construcción

Los mayores índices de construcción se concentran en el Centro y Centro Ampliado de la ciudad, al oriente de la Autopista Norte y la Avenida Caracas, al igual que en la localidad de Bosa. Desde el punto de vista de los intereses de generación de procesos de densificación, es importante tener en cuenta los barrios de bajo

índice de construcción, que podrían ser objeto de acciones de transformación urbana.

Mapa 02. Índice de Construcción



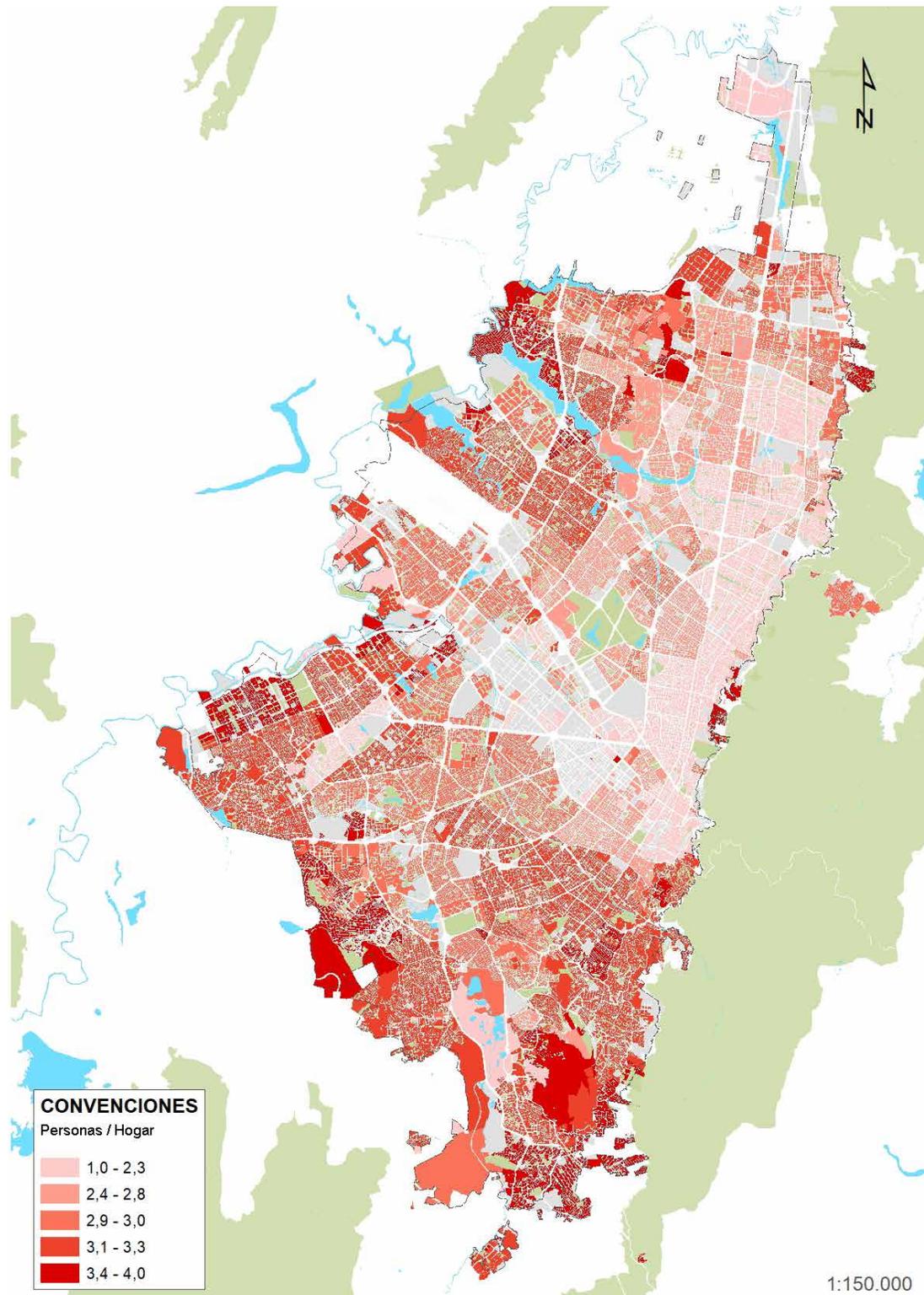
Fuente: Elaboración propia. Información: UAECD. 2018

- **Tamaño de Hogar**

Se parte de la verificación de que el hogar de cuatro o más miembros de Bogotá ha presentado una reducción en los últimos tres años cayendo del 39,2 % a 34,4%. Estos hogares se localizan en los barrios del sur y el occidente de la ciudad, principalmente en los sectores de San Cristóbal Sur y Potosí. En contraste, el

centro y el centro ampliado de la ciudad entre la Autopista Norte y la Carrera Séptima, presentan hogares de dos miembros o unipersonales, los cuales han aumentado pasando de 14,5% en 2014 a 16,32% en 2017.

Mapa 03. Personas por hogar



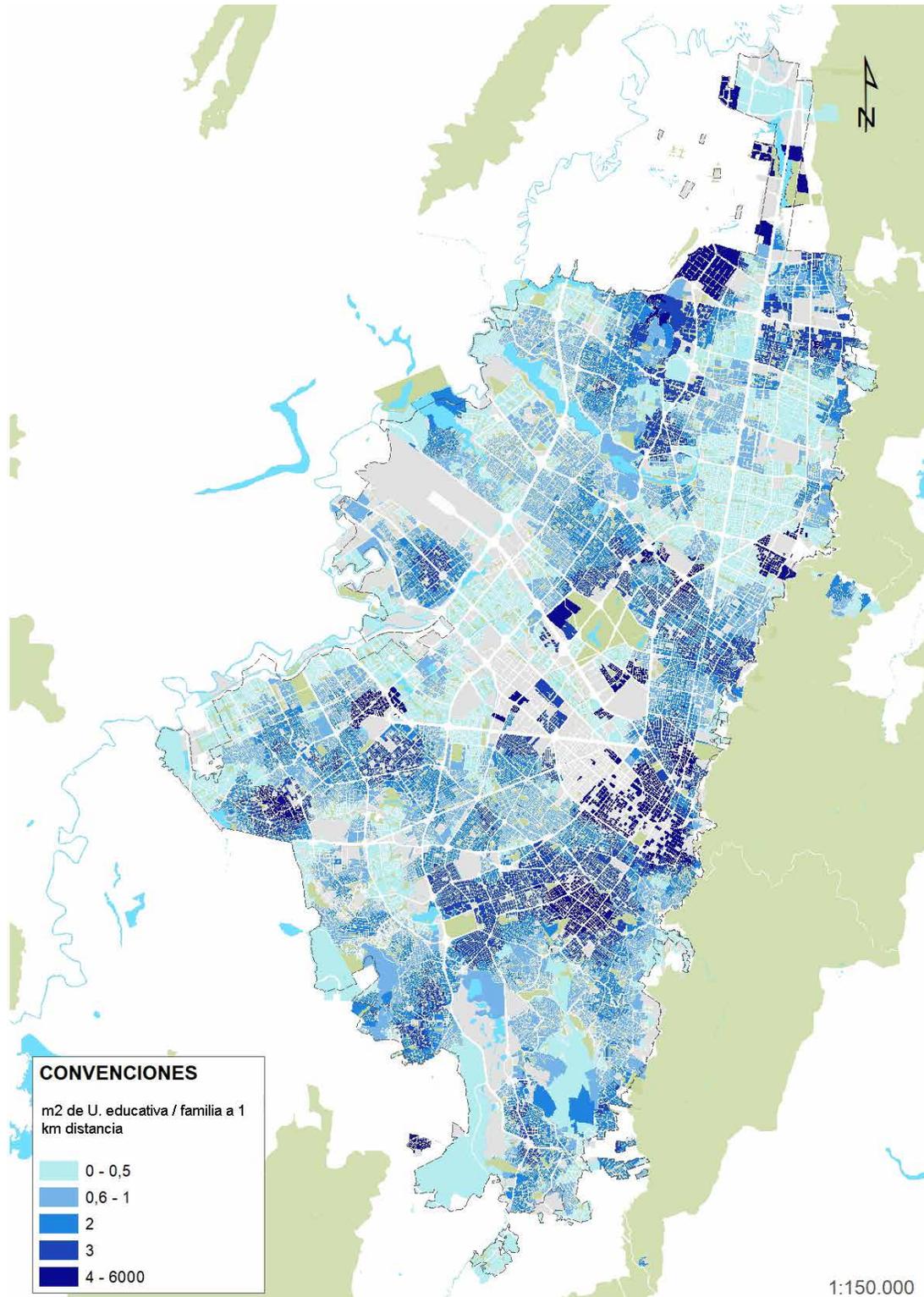
Fuente: Elaboración propia. Información: UAEDC. 2018

## • Equipamientos Educativos

La variable mide la disponibilidad de metros cuadrados de construcción educativa que tiene una familia a una distancia de un kilómetro de su vivienda. El mayor estándar se localiza principalmente en la parte central y norte de la ciudad y destacan los sectores de Teusaquillo, Chapinero, Santa Fé, La Candelaria, Toberín y San José de Bavaria. En los barrios del sur y occidente

de la ciudad se encuentran las zonas con algunas deficiencias. Aunque el cubrimiento educativo es alto en general en Bogotá (SDE 2010), en términos de hábitat esta variable puede ser asociada a los desplazamientos y obligar al replanteamiento o formulación de estrategias ligadas a la movilidad obligada, con el consecuente efecto sobre los sistemas de movilidad.

Mapa 04. Equipamientos educativos



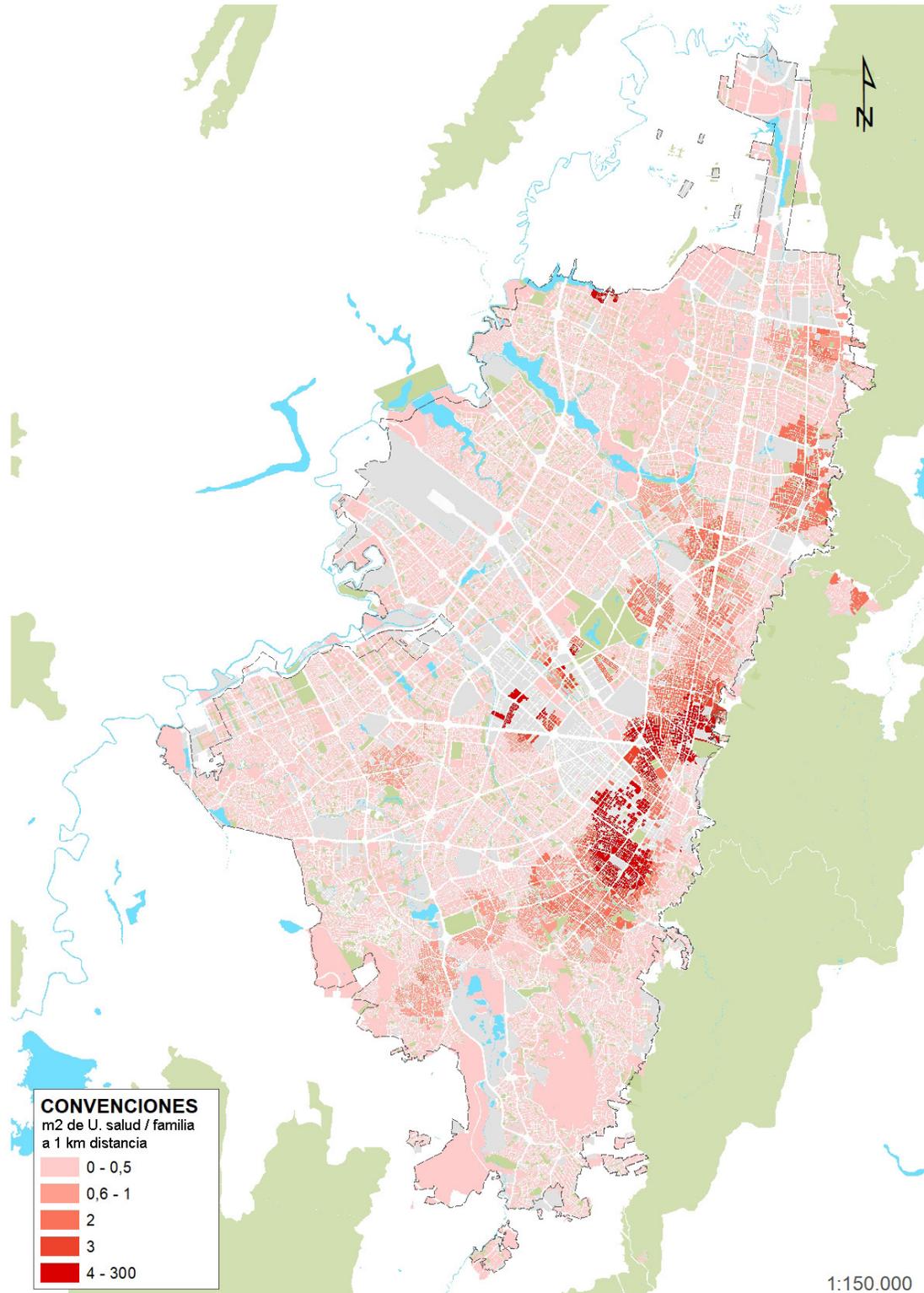
Fuente: Elaboración propia. Información: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

- Equipamientos de Salud

La variable mide la disponibilidad de metros cuadrados de construcción de equipamientos de salud que tiene una familia a una distancia de un kilómetro de su vivienda. La mayor concentración y proximidad se presenta en el Centro y el Centro ampliado de la ciudad. Se destaca el centro de Usaquén y de forma longitudinal un corredor paralelo a la Avenida Caracas.

Una estrategia de localización de servicios en los barrios del sur y occidente, con equipamientos de la escala y servicios adecuados, permitirían mejorar la cobertura e impactar en otros aspectos que hoy atentan contra la calidad del hábitat, como por ejemplo la movilidad, la segregación y la accesibilidad.

Mapa 05. Equipamientos de Salud



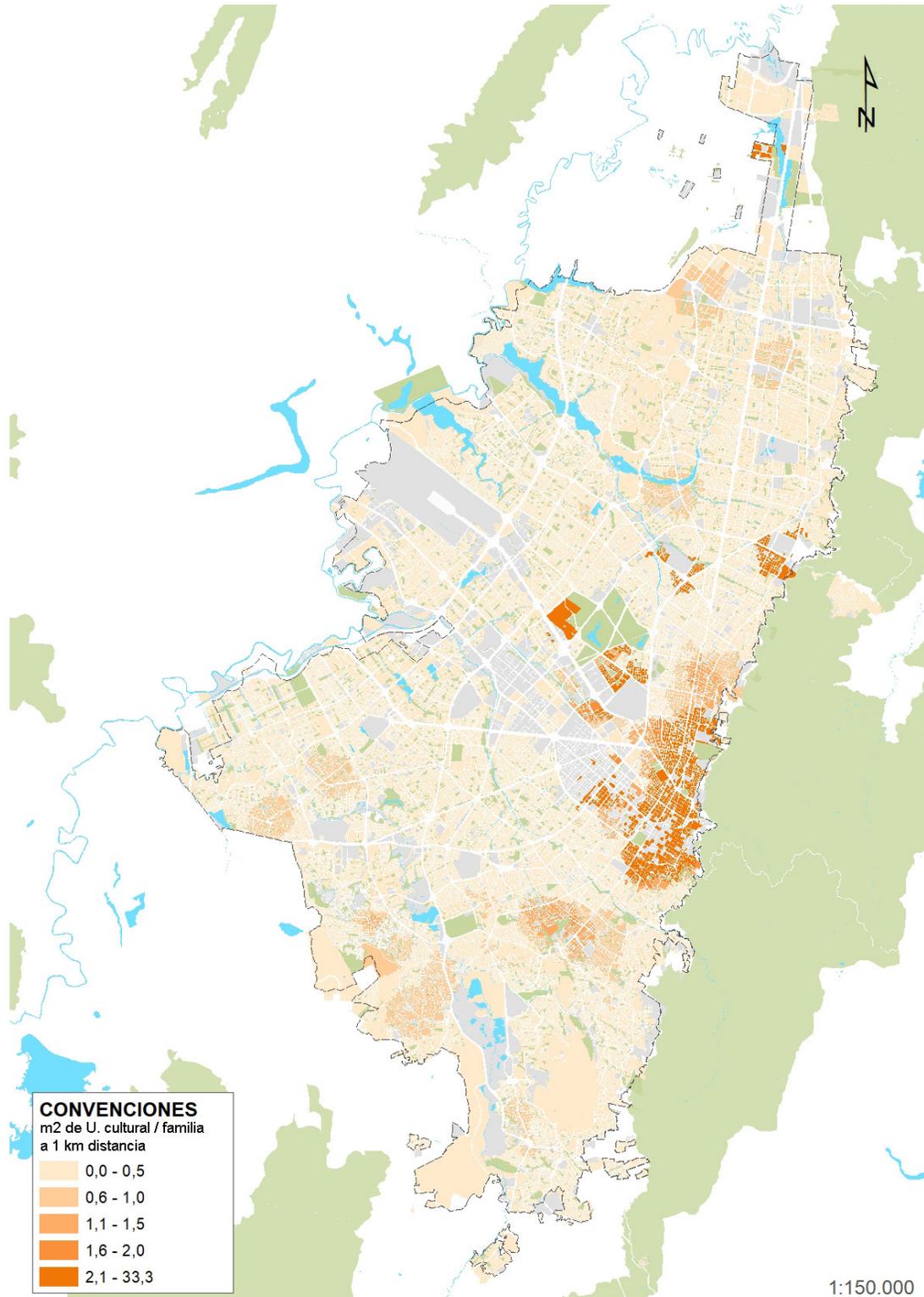
Fuente: Elaboración propia. Información: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

## • Equipamientos Culturales

La variable mide la disponibilidad de metros cuadrados de construcción de equipamientos de cultura que tiene una familia a una distancia de un kilómetro de su vivienda. Los equipamientos culturales se ubican principalmente en las localidades del Centro de la ciudad (Santa Fe, La Candelaria y Chapinero). Los resultados de la lectura de esta variable hacen patente la necesidad de

formular como prioritaria una línea de trabajo que implique la dotación estratégica de infraestructuras o nodos culturales en sectores sin este tipo de servicio. Acercar la cultura a los barrios del sur y occidente podría impactar en términos de transformación social y urbanística a la ciudad.

Mapa 06. Equipamientos de Cultura



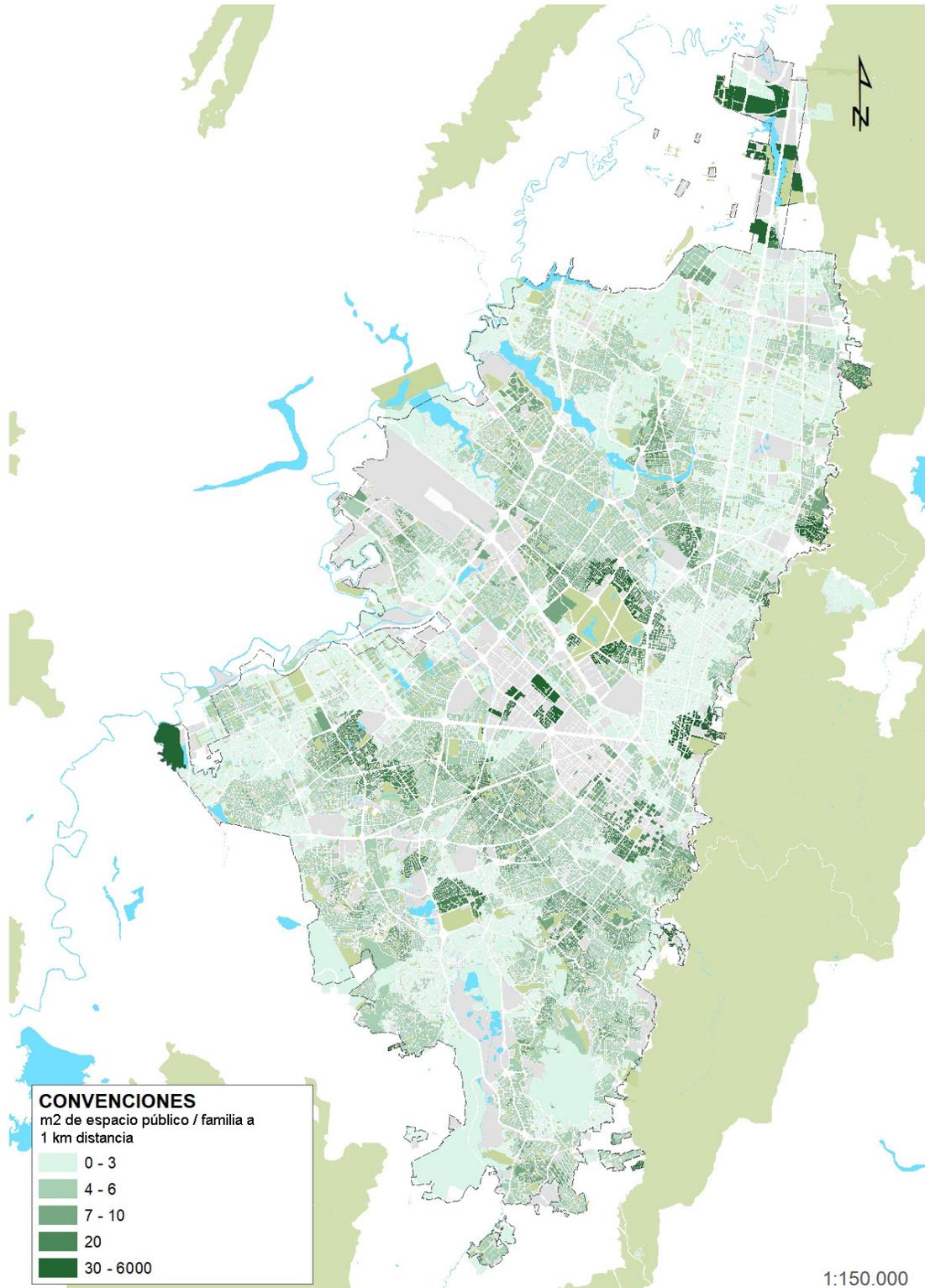
Fuente: Elaboración propia. Información: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

- Espacio público

El indicador muestra el gran déficit de espacio público de la ciudad, según el CONPES de espacio público 3718 de 2012 que asigna a Bogotá una media de 2,4 metros cuadrados de espacio público por habitante. Información reciente presentada por el DADEP en su reporte técnico de indicadores de espacio público 2016 indican que este dato es de 4,50 m<sup>2</sup>. Es necesario promover

espacios públicos por parte de la Administración y estudiar cuidadosamente el incremento de las cesiones destinadas a parques locales en planes parciales mediante compensaciones de edificabilidad. En términos generales, cualificar el hábitat en Bogotá, pasa por una política relacionada con el incremento cuantitativo sustancial del estándar de espacio público.

Mapa 07. Espacio público.



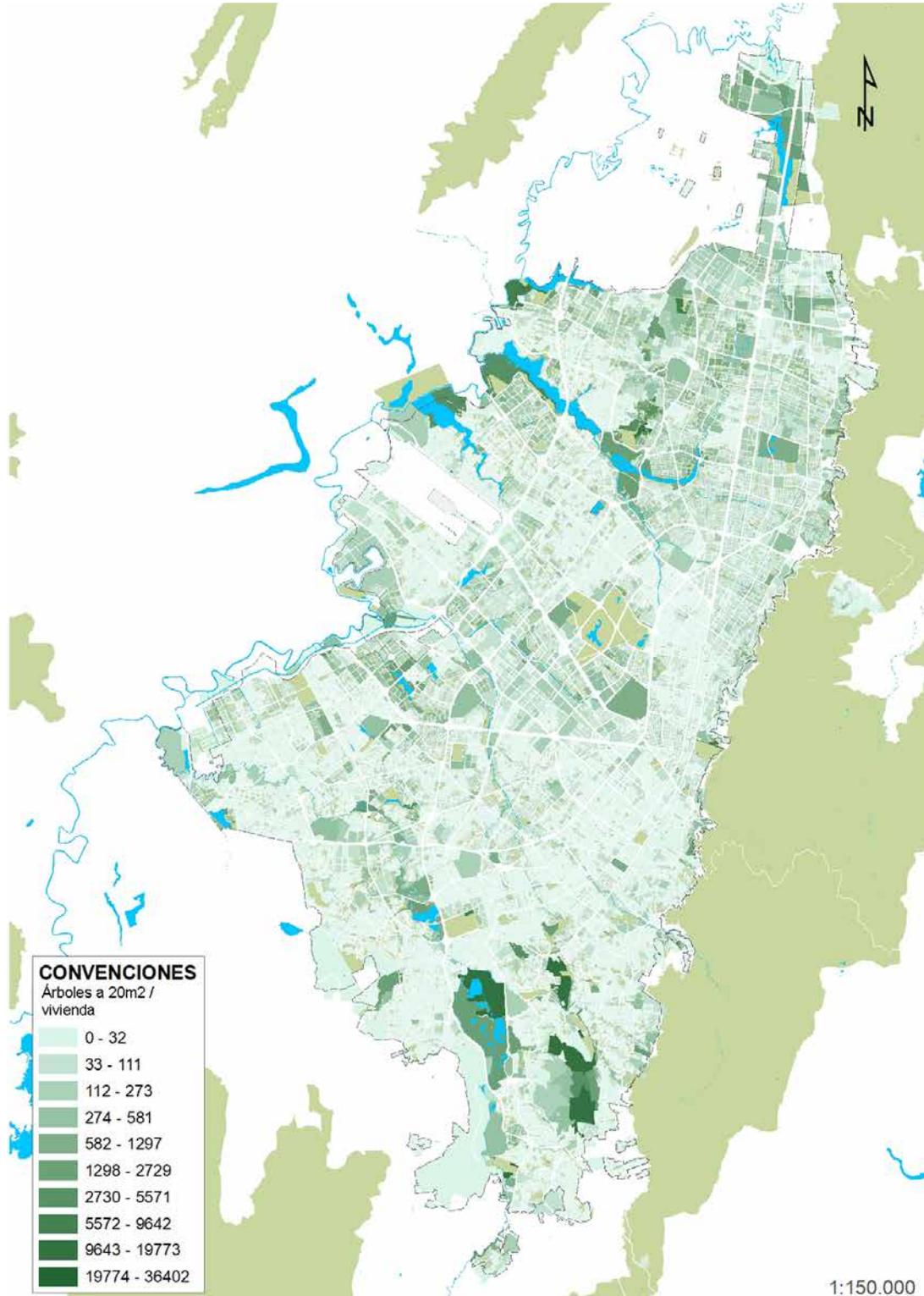
Fuente: Elaboración propia. Información: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

- Arborización de la ciudad

La variable mide la existencia de árboles a 20 metros de distancia de la vivienda. Las deficiencias en cobertura verde son concordantes con la baja dimensión del espacio público y reflejan la mala calidad ambiental y paisajística de la malla vial asociada a la vivienda. Pese a que sectores de la ciudad presentan los

mismos datos cuantitativos respecto de la cantidad efectiva de espacio público, el factor diferencial es la cantidad de árboles y la cobertura verde, que impacta la calidad del aire y el paisaje urbano.

Mapa 08. Arborización de la ciudad (No. Árboles a 20m)



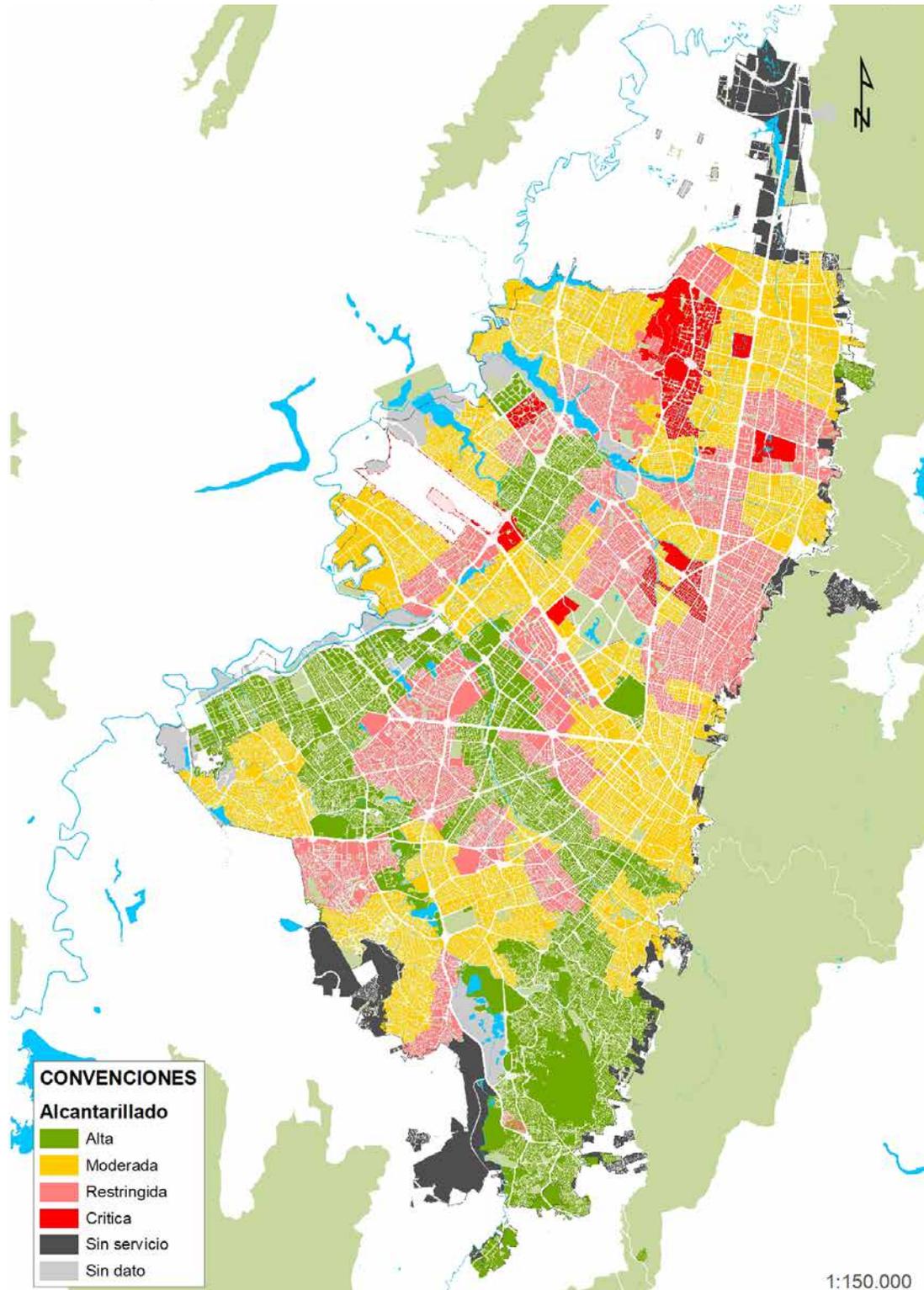
Fuente: Elaboración propia. Información: SDP 2018

- Servicios Públicos Domiciliarios

Se identifican como servicios públicos vitales aquellos que disminuyen la morbilidad de las personas y a su vez, protegen el medio ambiente mediante el tratamiento de residuos: (i) servicio de alcantarillado, (ii) acueducto o abastecimiento de agua potable, (iii) dotación de energía eléctrica, (iv) recolección y tratamiento de residuos sólidos y (v) la dotación de gas natural.

**i. Alcantarillado:** la cobertura (Mapa 09) llega a 99,3%. El sistema se compone del sistema de alcantarillado sanitario, pluvial y el sistema de tratamiento de aguas servidas. En la parte norte de la ciudad, en las localidades de Usaquén y Suba, la red sanitaria tiene deficiencias, e incluso zonas sin servicio. En cuanto a la zona rural, sólo el 13,0% tiene acceso al servicio (EM, 2017).

Mapa 09. Cobertura de servicio público de alcantarillado

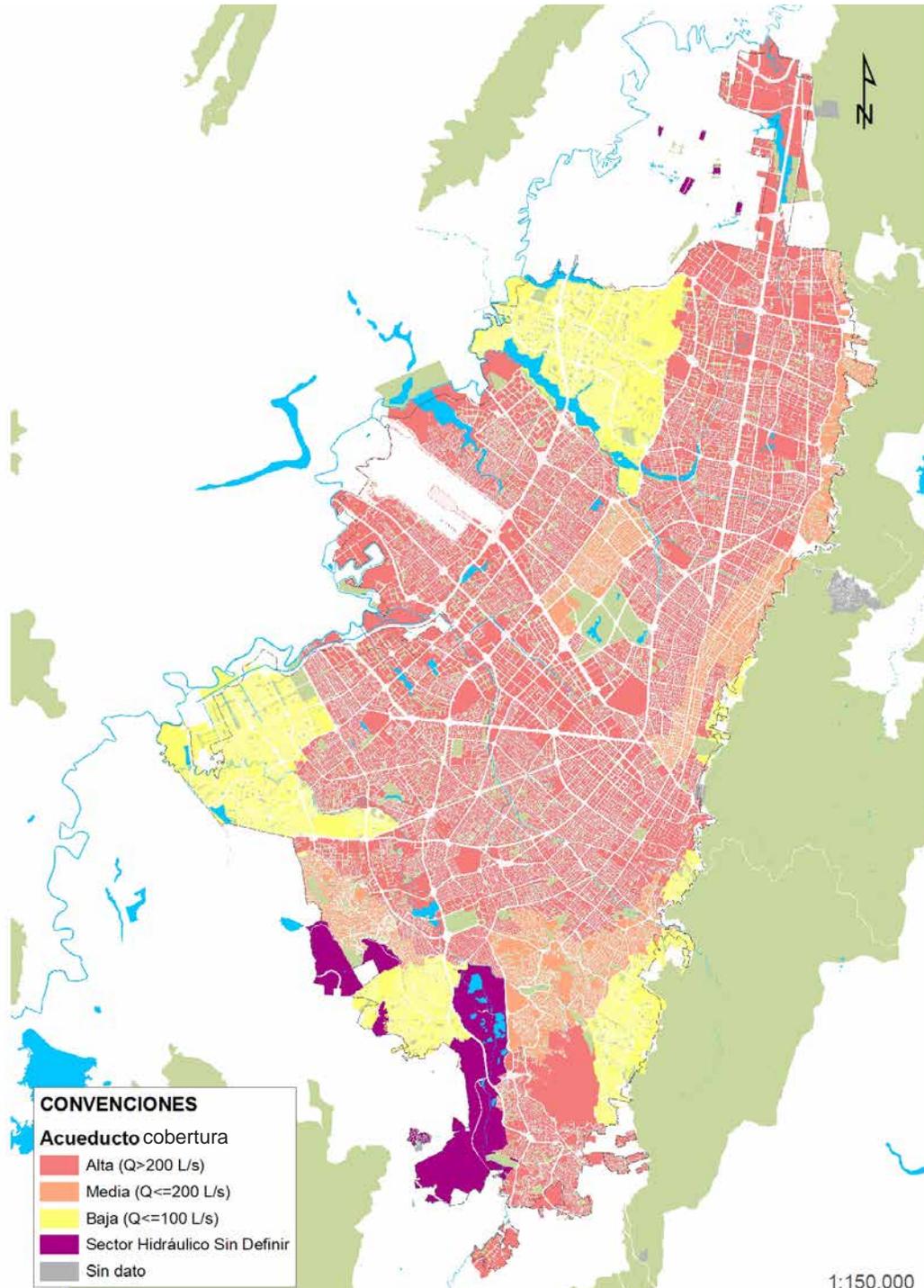


Fuente: Elaboración propia. Información: SDP 2018

ii. **Servicio de acueducto:** la cobertura (Mapa 10) llega al 99,97% de la demanda. Luego del diagnóstico desarrollado por la PGISH Bogotá D.C., resulta evidente que zonas con alta dinámica inmobiliaria, como Bosa, Suba y Usme, cuentan con manzanas en las que la demanda supera a la capacidad de carga del sistema con respecto al resto de la ciudad. Esto indica que, con la capacidad actual de las redes de acueducto, la oferta habitacional futura deberá localizarse en las zonas de alta cobertura, como son el norte y el occidente de la ciudad en función de alta oferta de agua a construcciones en altura. Las zonas con una capacidad remanente media y baja (localidades de Tunjuelito, San Cristóbal, Mapa 10. Cobertura de servicio público de acueducto

Bosa y Suba), requieren de una mejora en su infraestructura (renovación y/o restitución de las redes). El estrato 6 es el que registra mayor consumo, seguido del estrato 1. Los sectores de mayor consumo, se encuentran hacia Chapinero y Usaquén en el borde oriental, y hacia las localidades de Suba, Engativá, Kennedy y Bosa en el borde occidental. Con relación a la cobertura en zona rural, el 65,8% de las viviendas tiene acceso al servicio (EM, 2017).

(iii) **Energía eléctrica:** cobertura de 99,0% empleada mayoritariamente para uso residencial (55,77%), seguido del uso



Fuente: Elaboración propia. Información: SDP 2018

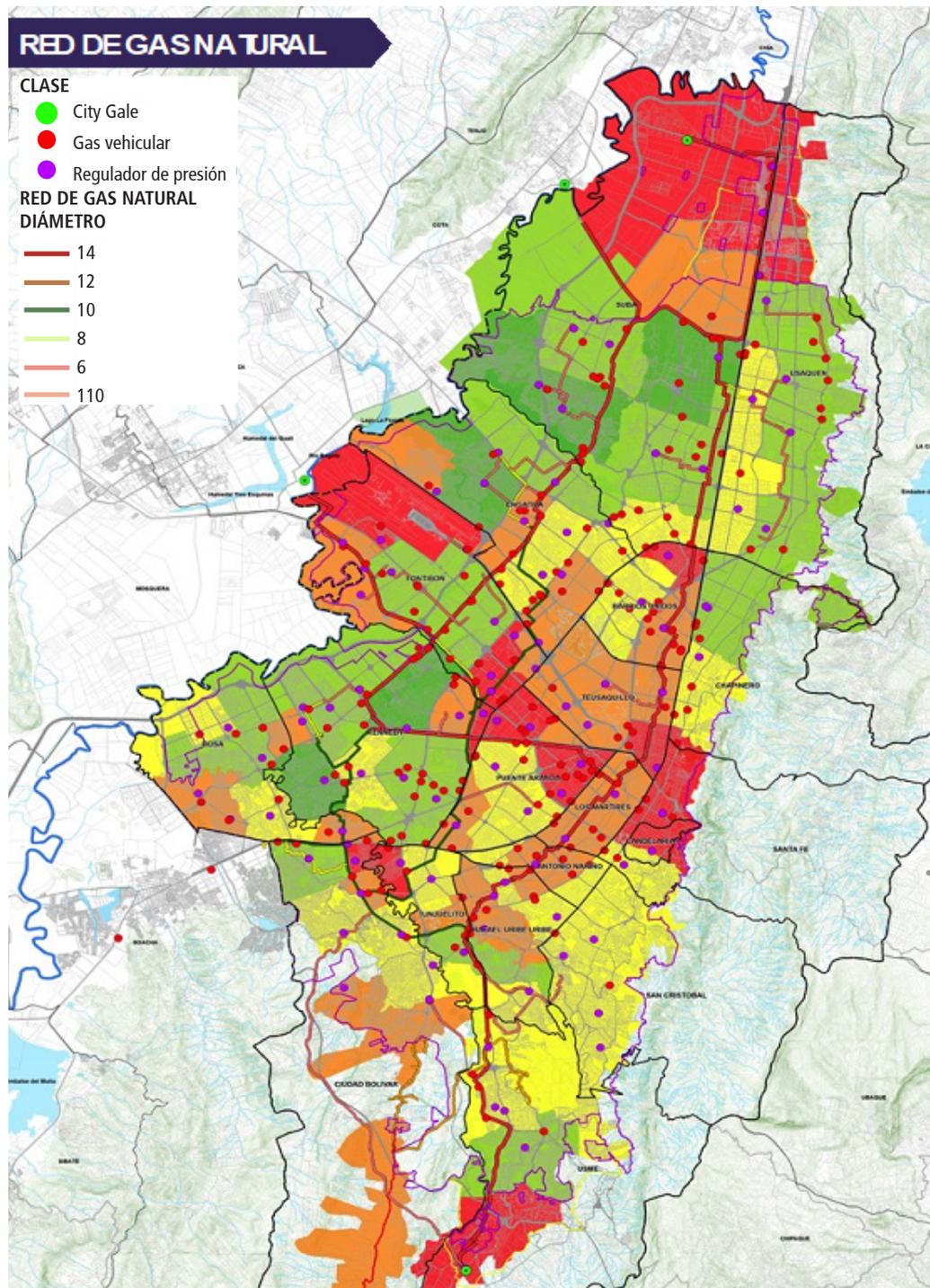
comercial (28,93%), uso industrial (9,04%), uso oficial (3,13%); y finalmente, alumbrado público (3,13%).

manera que acompañen el proceso de urbanización que se está registrando hacia esta zona.

**(iv) Recolección y tratamiento de residuos sólidos:** presenta cobertura total para los habitantes de la ciudad. La frecuencia de recolección de residuos está relacionada con la producción de los mismos, la frecuencia es diaria en Antonio Nariño, Puente Aranda, Mártires y La Candelaria principalmente mientras que para el resto de la ciudad es de tres días a la semana. En materia de aprovechamiento de residuos sólidos, se requiere aumentar la presencia y capacidad de las bodegas en el norte, de tal

**(v) Gas natural:** se ha masificado en la ciudad, presentando una cobertura de 95,0%, siendo un servicio muy reciente comparado con los demás. Funciona con una red principal que está ligada a grandes vías de transporte y con la configuración de un anillo que está en el Centro de la capital, siendo de fácil articulación con todos los barrios de la ciudad.

Mapa 11. Red de distribución de Gas Natural de Bogotá



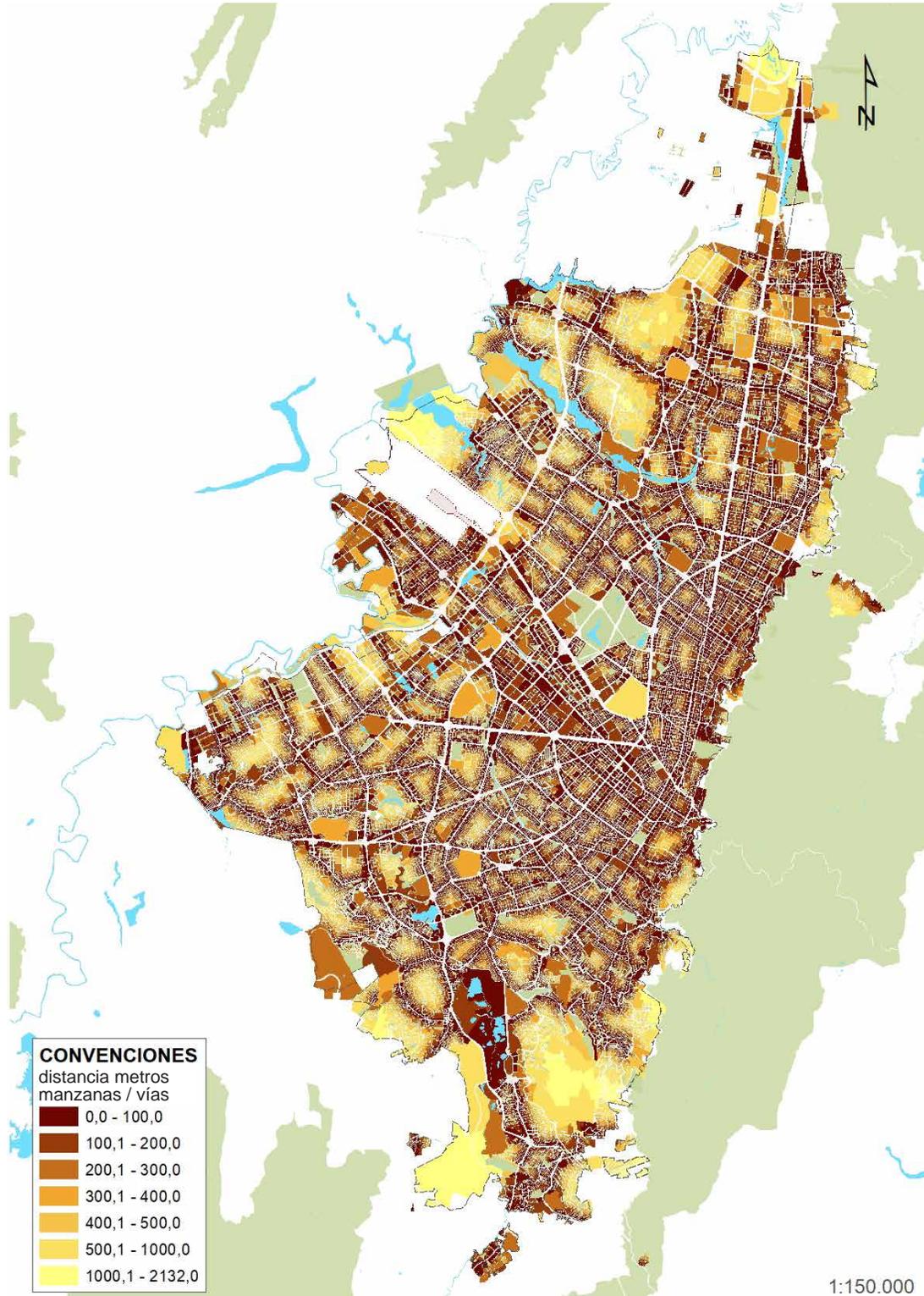
Fuente: DVTSP - SDP 2016. Con base en GAS NATURAL FENOSA

- Acceso a la malla vial intermedia

La variable estima la distancia mínima de cada manzana a vías intermedias. Al norte de la ciudad se evidencia que sectores como Toberín y el centro de la localidad de Suba presentan manzanas a distancias superiores a 500 metros. En el sur se presenta la misma situación en la localidad de Bosa. Si bien se ha identificado una situación deficitaria en vías arteriales, las vías intermedias

son esenciales en la solución de los conflictos de conectividad y movilidad de la ciudad. El análisis de esta variable puede precisar las acciones relacionadas con la concreción de sistemas intermedios básicos para optimizar el funcionamiento de la ciudad y cualificar el hábitat actual.

Mapa 12. Acceso a Malla vial



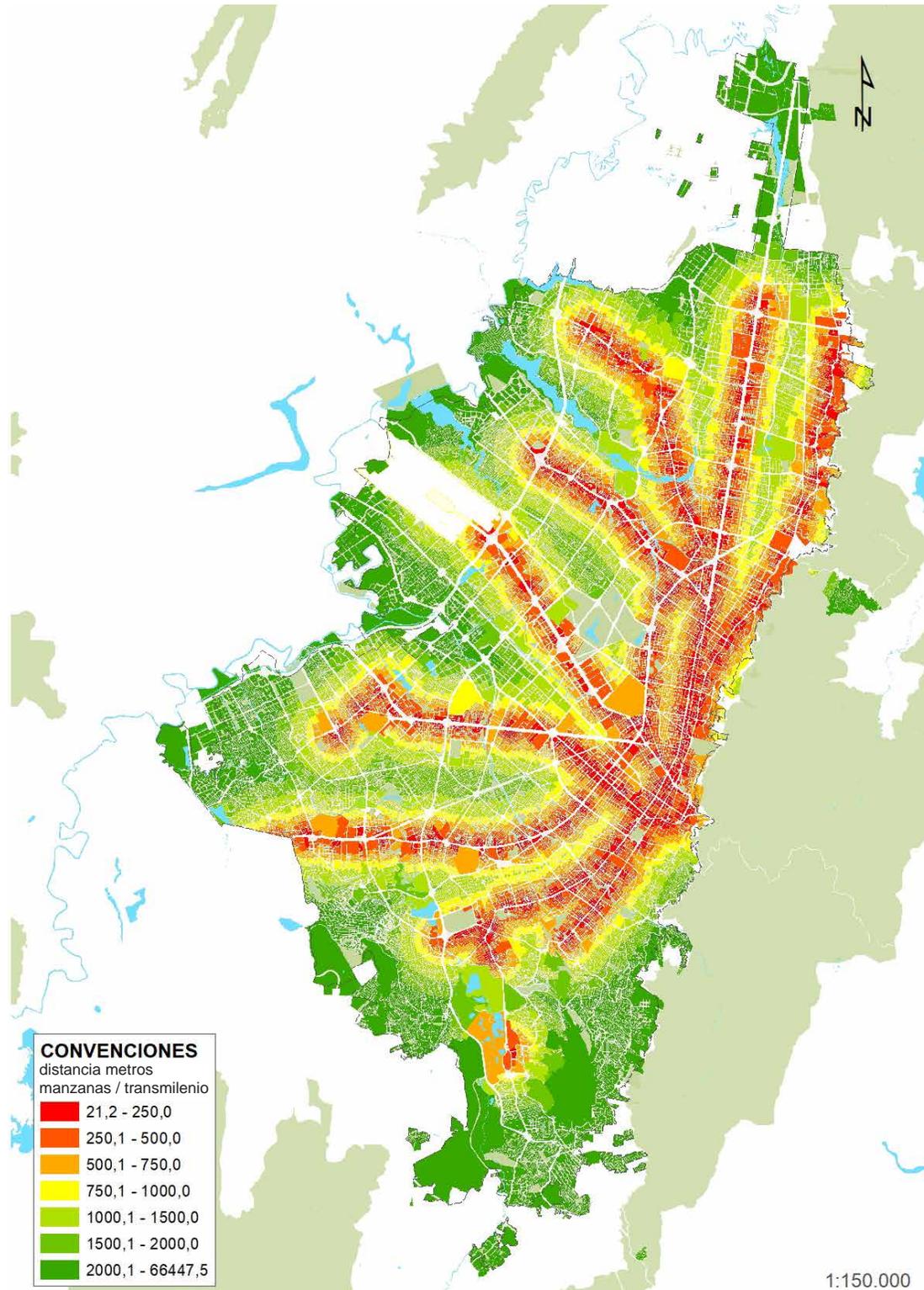
Fuente: Elaboración propia. Información: SDP 2018

- Distancia a troncales de Transmilenio

Esta variable mide la distancia de las manzanas a las troncales de Transmilenio, teniendo como alcance máximo un radio de 3 km. Las manzanas localizadas a distancias superiores se encuentran en el perímetro sur y occidental de la ciudad, en sectores como Ciudad Verde y localidades como Fontibón, Ciudad Bolívar y la parte oriental de San Cristóbal y Usme.

La expresión territorial de esta variable muestra la necesidad de complementar el sistema de troncales norte - sur por los corredores de la Avenida 68, la Avenida Boyacá y la ALO. Las opciones de integración del nuevo hábitat a desarrollar a lo largo del Río Bogotá y en el norte, pasan por la extensión planificada de estos corredores.

Mapa 13 Distancia a Transmilenio



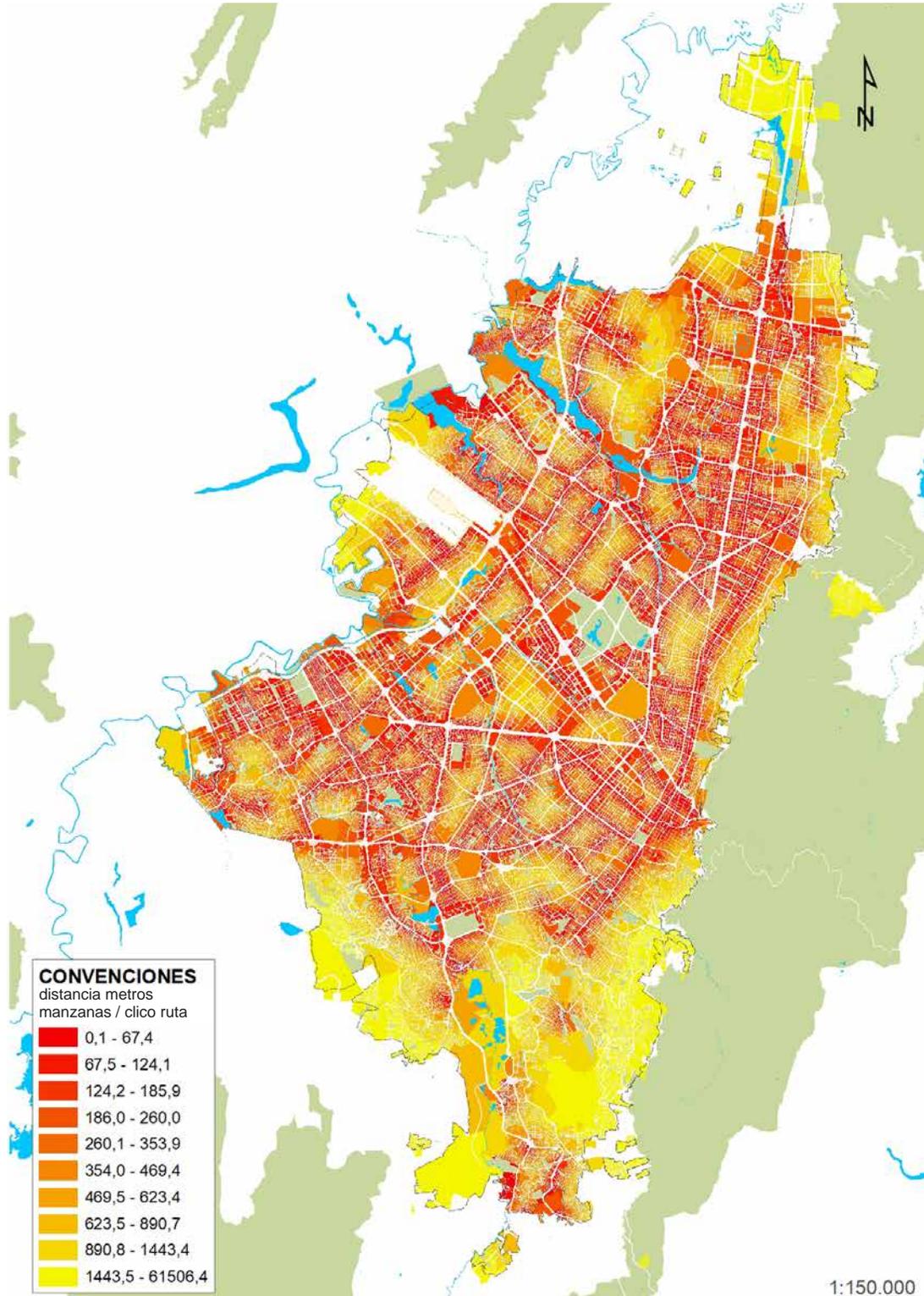
Fuente: Elaboración propia. Información: SDP 2018

- Distancia a la red de bici usuarios

Las mayores limitaciones en relación con esta variable responden a las difíciles condiciones de la topografía en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal y parte oriental de Tunjuelito. Las zonas centrales de Suba, así como la parte occidental de la Autopista sur en cercanías a León XIII presentan distancias

mayores a 1 kilómetro. La extensión de las redes de movilidad sostenible es un asunto fundamental que no solo tiene impacto positivo para la población en términos de movilidad, sino que se constituye en una estrategia de cualificación y mejoramiento de estándares urbanísticos de la ciudad.

Mapa 14. Distancia a la red de Bici carriles y Ciclo ruta



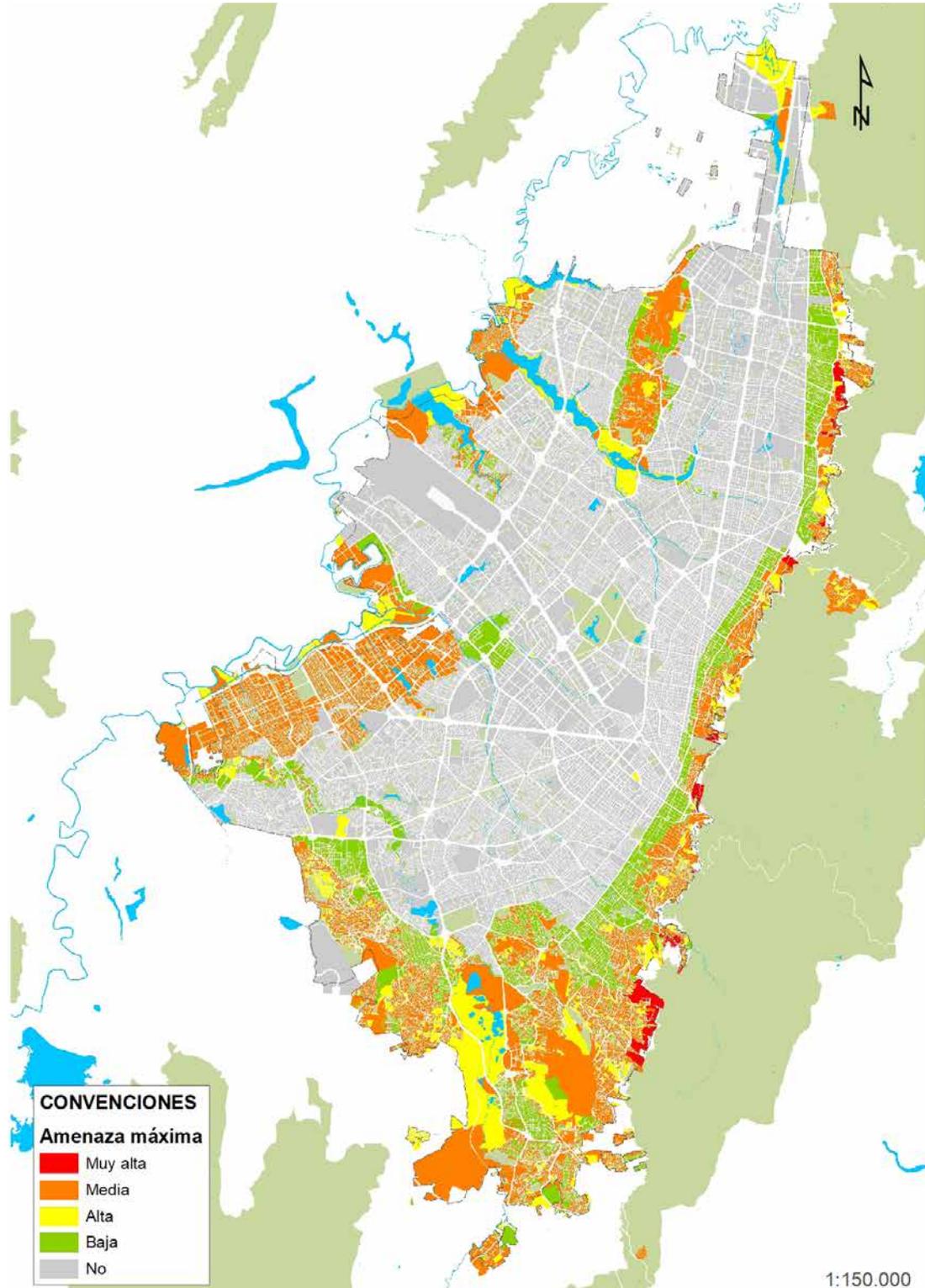
Fuente: Elaboración propia. Información: UAEC D Mapa de referencia 2018

- Amenaza de remoción y/o inundación

La cartografía (Mapa 15) muestra que los altos niveles de amenaza están asociados a barrios de origen informal en la zona de Tintales, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y los Cerros Orientales. La política de hábitat debe promover la cualificación

del conocimiento asociado a estos fenómenos (estudios de detalle) para medir con precisión la necesidad de relocalización de viviendas y la asignación de nuevos suelos para tal fin.

Mapa 15. Amenaza máxima



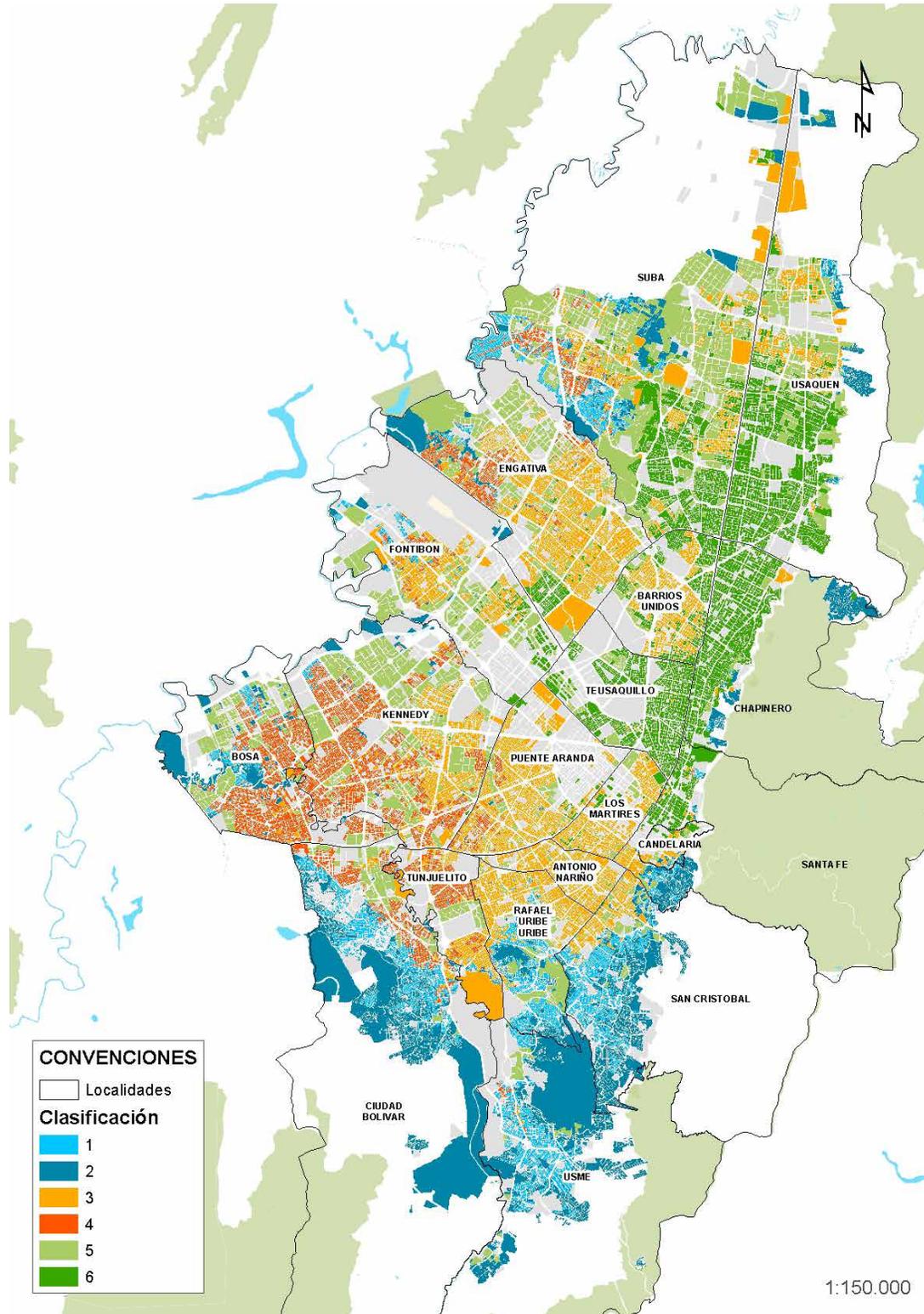
Fuente: Elaboración propia. Información: UAEDC Mapa de referencia 2018

## 6.2. CARACTERIZACIÓN DEL HÁBITAT POR COMPONENTES

Con base en el análisis y correlación de los cuatro grupos de variables explicadas en la aproximación metodológica, fue posible identificar seis grupos (Mapa 16) de sectores o barrios residenciales de la ciudad que guardan características similares

desde el punto de vista de las cualidades del hábitat. La descripción de esos grupos, básicos para la formulación de los retos, objetivos, programas y proyectos de la política, es la siguiente:

Mapa 16. Resultados de la caracterización del hábitat por grupos



Fuente: Elaboración propia.

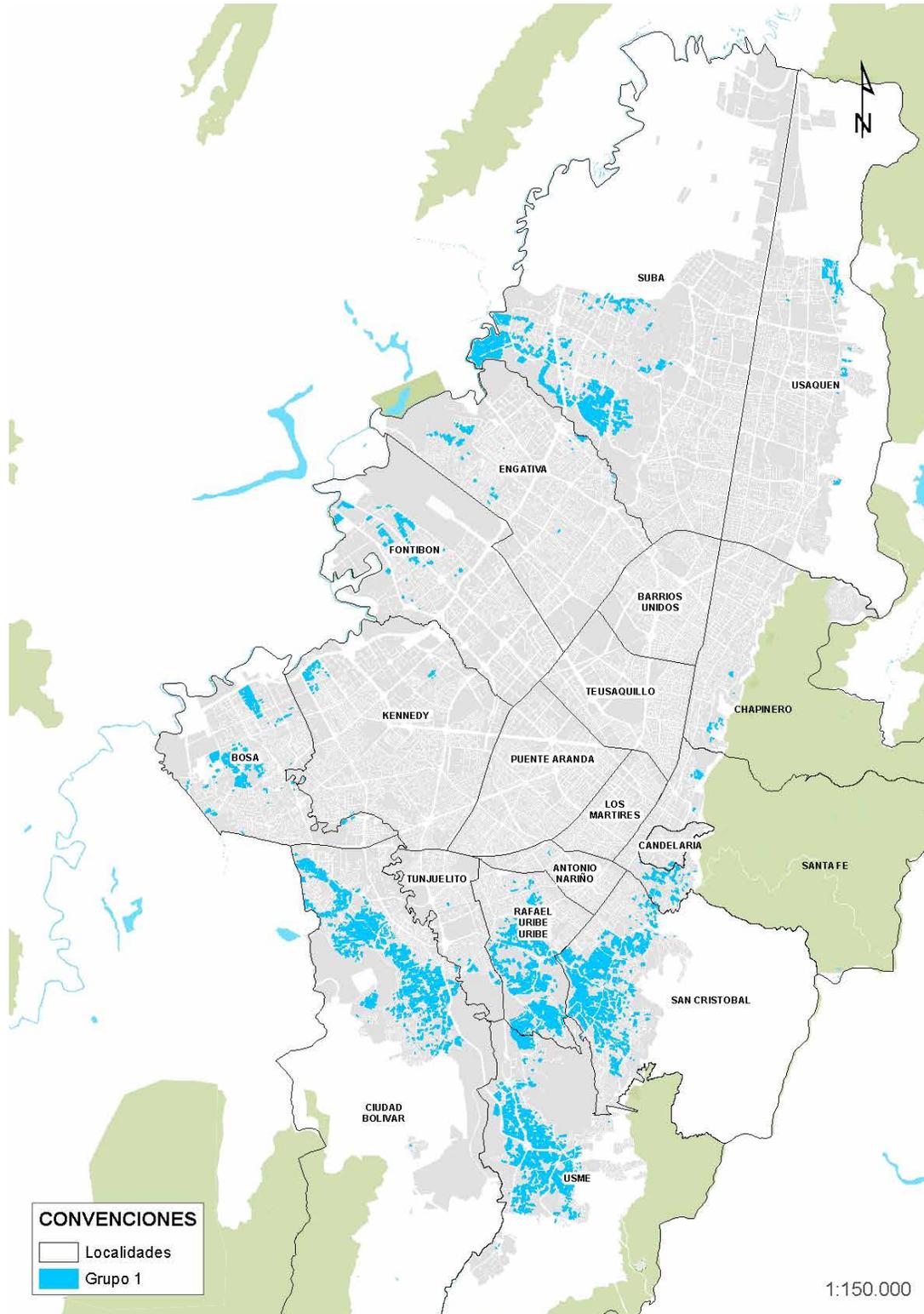
## Grupo 1:

Baja calidad de la vivienda y exposición al riesgo. Oferta media de bienes y servicios públicos. Densidades medias en hogares y viviendas.

Estas características del hábitat corresponden al 7,0% del suelo residencial de la ciudad. Rincón de Suba y el Progreso en Usme

son el tipo de barrio que guarda estas condiciones, cuya prioridad desde la perspectiva de la política es en general el mejoramiento de la calidad de la vivienda, la mitigación del riesgo y relocalización de asentamientos cuando corresponda y la acción en espacios públicos y arborización.

Mapa 17. Resultados: Grupo 1



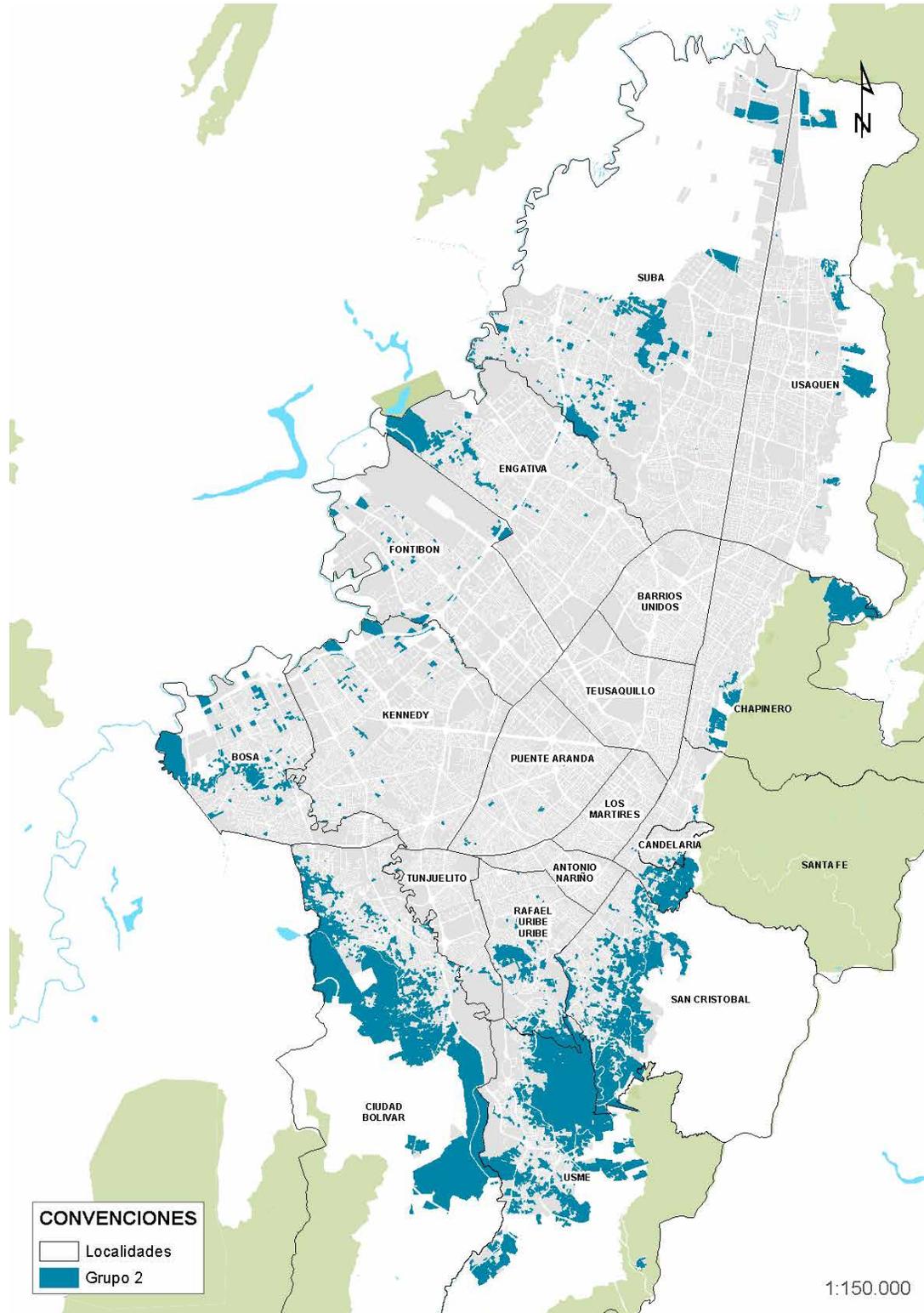
Fuente: Elaboración propia.

## Grupo 2:

Condición crítica de las condiciones de la vivienda. Exposición al riesgo. Bajas densidades en vivienda y hogares. Este grupo representa la máxima prioridad en términos del componente social en la política de hábitat y representa el 21,0% del suelo urbano residencial del distrito. Son casi 4.600,00 ha con

prioridad en acciones de mitigación de riesgos, relocalización y mejoramiento tanto de la unidad habitacional como de las calidades urbanas. Los barrios Caracolí en Ciudad Bolívar y Los Laches en los Cerros Orientales, son representativos de esta condición.

Mapa 18. Resultados: Grupo 2



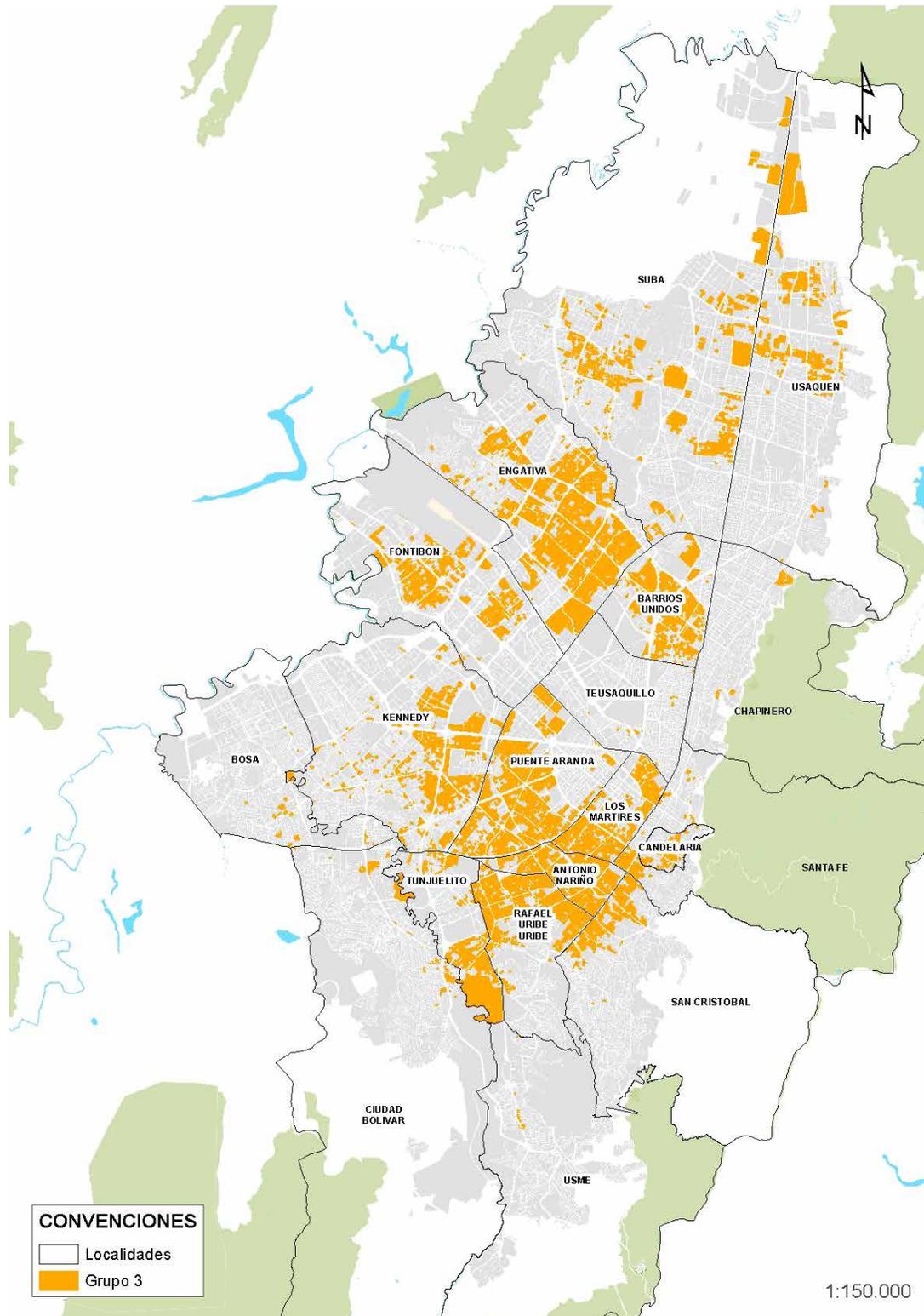
Fuente: Elaboración propia.

### Grupo 3:

Favorable oferta de bienes y servicios públicos. Favorable estado de lo ambiental. Favorable calidad de la vivienda. Densidades medias y bajas de hogares y viviendas. Este grupo está representado por los barrios obreros tradicionales de la ciudad, con buen trazado urbano y calidades actuales aceptables en términos de espacios

públicos y equipamientos sociales. Representa el 24,0% del suelo urbano residencial de la ciudad que puede ser objeto de procesos de densificación moderada, con responsabilidad en el incremento de los espacios públicos y dotaciones.

Mapa 19. Resultados: Grupo 3



Fuente: Elaboración propia.

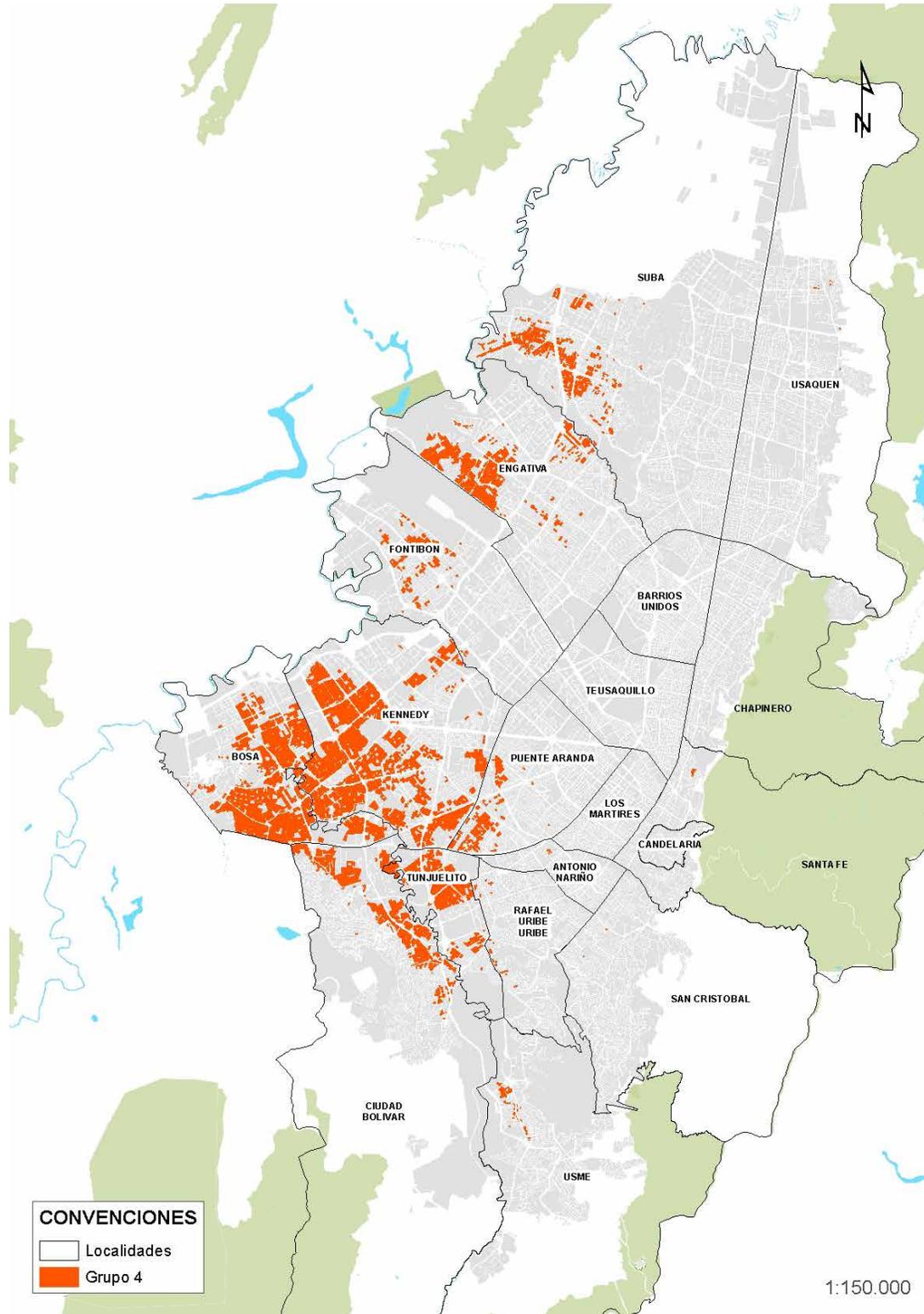
#### Grupo 4:

Oferta media de bienes y servicios públicos. Favorable estado ambiental. Calidad media de la vivienda. Densidades altas de viviendas y hogares.

Barrios populares derivados generalmente de lotes con desarrollo de viviendas progresivas que actualmente han alcanzado altos

niveles de consolidación por el incremento de densidades. Le corresponde el 9,0% del suelo urbano residencial, se localiza principalmente en Bosa, Engativá y Suba. Los barrios más representativos son El Muelle y Berlín, en los cuales la política deberá enfatizar en la oferta de equipamientos sociales y servicios públicos.

Mapa 20. Resultados: Grupo 4



Fuente: Elaboración propia.

## Grupo 5:

Condición favorable de bienes y servicios públicos. Condición favorable de la calidad de la vivienda. Densidades altas. Este grupo corresponde a barrios de urbanización más reciente, que responden a procesos planificados con definición precisa de los espacios públicos y la malla vial. En general corresponde a unos

barrios residenciales de buenas calidades con altas densidades, lo que promueve la aplicación de políticas de consolidación, sin prioridades especiales. El 24,0% del suelo urbano residencial de la ciudad corresponde con estas características, que se reflejan en los barrios El Cortijo, Tunal Oriental o Mazurén.

Mapa 21. Resultados: Grupo 5



Fuente: Elaboración propia.

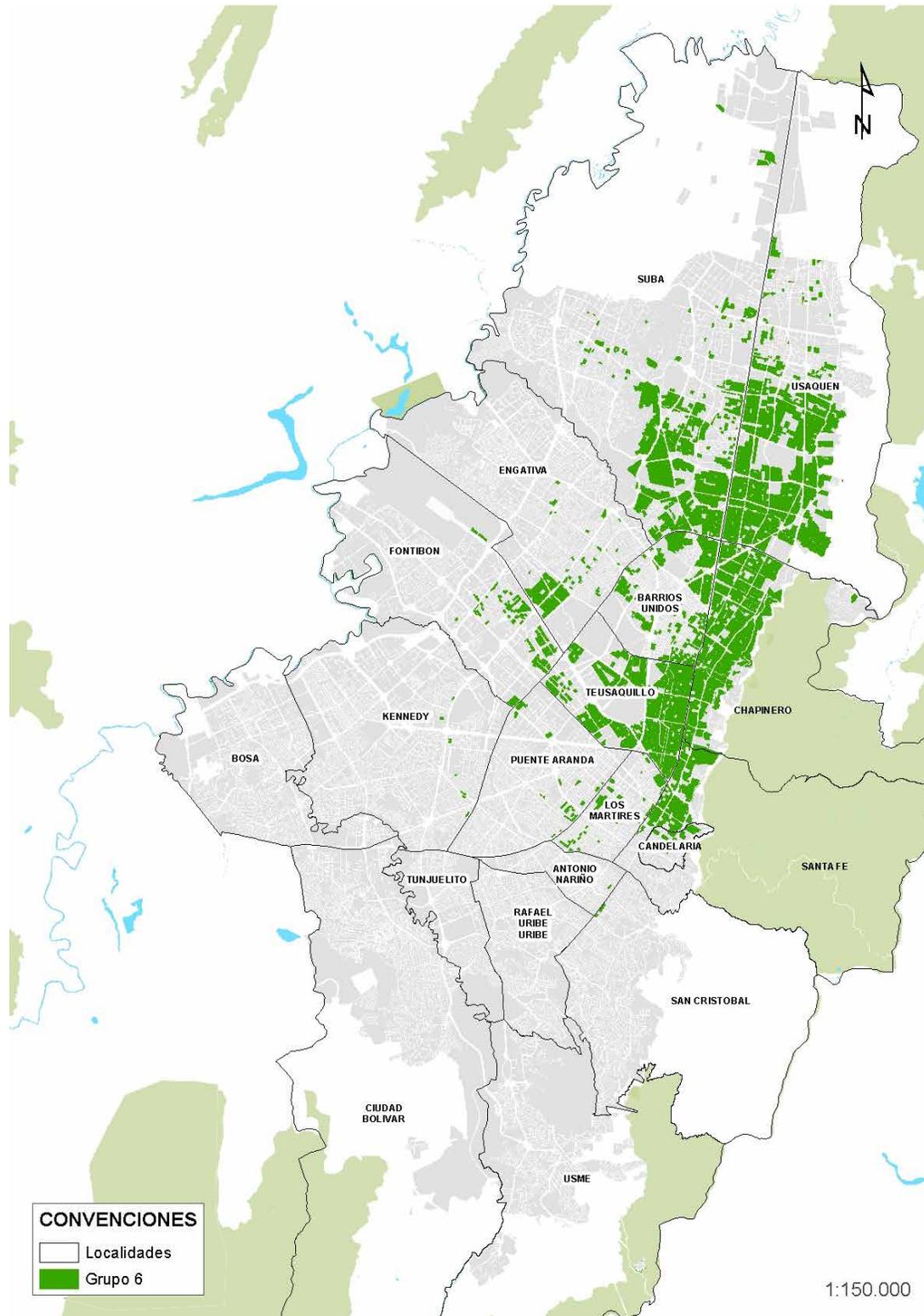
## Grupo 6:

Condición favorable de bienes y servicios públicos. Condición favorable de la calidad de la vivienda. Condición favorable de lo ambiental. Densidades bajas.

Este grupo representa el 15,0% del suelo residencial del distrito y corresponde con los barrios planificados habitados por grupos

sociales de más alto ingreso, en densidades generalmente bajas y con oferta importante de espacios públicos, equipamientos sociales y servicios públicos. Es un hábitat que actualmente goza de buena calidad y que está representado por los barrios Niza, Santa Bárbara o Nicolás de Federmán.

Mapa 22. Resultados: Grupo 6



Fuente: Elaboración propia.

### 6.3. ASENTAMIENTOS DE ORIGEN INFORMAL CON PERSPECTIVA AL MIB

La informalidad y el Mejoramiento Integral de Barrios -MIB, son dos hechos estrechamente relacionados. El primero, implica la dificultad de ofrecer un hábitat cualificado frente a necesidades de espacio público, equipamientos y calidad de la vivienda. El segundo, genera una presión sobre las finanzas distritales que se traduce en recursos que se invierten en programas de MIB. De acuerdo con la SDHT<sup>24</sup> 2017, la informalidad urbana resulta principalmente de la dificultad en el acceso a la vivienda por parte de la población de estratos económicos bajos al no existir una oferta suficiente de acuerdo a su capacidad de pago.

El programa de MIB, coordinado por la SDHT, orienta diferentes acciones en relación con las viviendas y el entorno de los asentamientos generados fuera de las normas urbanas. Para implementar el programa en el área urbana de Bogotá, la administración local, a través del POT (2004) estableció estrategias de planeamiento urbano y de vivienda, de operación y coordinación institucional, de legalización y de participación y concertación. Por otro lado, para el mejoramiento de los asentamientos rurales, se señala que se deberán adoptar Planes de Mejoramiento Integral para Centros Poblados Rurales.

En lo referido a la articulación interinstitucional, no obstante los esfuerzos de los gobiernos anteriores, esta ha sido uno de los mayores retos durante la implementación del programa considerando que se requiere articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión en los territorios. Los temas centrales de intervención interinstitucional en los últimos 10 años han sido: Legalización de barrios, intervenciones de espacio público, intervenciones sociales de escala barrial, reasentamiento

por riesgo no mitigable, construcción y/o adecuación de redes de servicios públicos, modernización del Catastro Distrital, mejoramiento de la malla vial, accesibilidad vial y de transporte, construcción de equipamientos sociales, promoción de condiciones para garantizar la tenencia, y mejoramiento de las condiciones estructurales de la vivienda.

De acuerdo con datos de la SDHT (2017), la extensión de asentamientos informales en suelos clasificados como urbanos, de expansión urbana o rurales en el distrito Capital es de 10.990,00 Ha incluyendo, tanto los desarrollos legalizados como los que aún no lo están. Estos suelos constituyen respectivamente el 21,5% de su suelo urbano, el 10,5% del suelo de expansión y el 1,5% del suelo rural, encontrando que, de esta última clasificación solo un 0,1% corresponde a los centros poblados y asentamientos menores, mientras que el restante 1,4% (2.337,00 ha.) principalmente pertenece a "zonas rurales" colindantes con el perímetro urbano que han sido desarrolladas de manera informal, buena parte de ellas sobre áreas protección.

La SDHT ha identificado estos factores como estratégicos para el MIB: dificultad en la integración con la ciudad, condición periférica que genera exclusión y segregación, impacto sobre la estructura ecológica principal, confluencia de necesidades económicas, sociales y de seguridad y desarrollo de la vivienda no formal. Así mismo, considera que sumado a la carga presupuestal que supone la intervención permanente y recurrente en este tipo de zonas, la consolidación de un barrio informal en la ciudad generalmente toma entre 15 y 20 años.

Históricamente los asentamientos informales han sido territorios auto producidos que han ido creciendo y formalizándose hasta su reconocimiento y legalización. Sin embargo, al producirse por fuera de los planes de ordenamiento territorial, se presentan mayores retos para la prestación de servicios públicos, su conectividad a la ciudad, y en general su adopción dentro de la misma. Es evidente que no todas las familias que habitan en la ciudad pueden acceder a programas de vivienda nueva dado sus ingresos deficitarios y la oferta del mercado existente. Un aspecto central en la producción social del hábitat es el financiamiento de los procesos de legalización y titulación, por tanto, de la propiedad de las comunidades sobre el territorio.

Por otra parte, tenemos una inclinación muy fuerte por la construcción tradicional con ladrillo y cemento; sin embargo, hay muchos otros materiales de fácil manejo con los que podemos construir estructuras sostenibles y duraderas que

garanticen menor tiempo de ejecución y costos así como también mayor involucramiento comunitario en su desarrollo. Es por ello prioritario el fortalecimiento de capacidades y organización comunitaria, para viabilizar este tipo de proyectos en las comunidades.

Como recomendación para la Política Integral de Gestión del Sector Hábitat para Bogotá D.C. al 2030, se propone que esta sea inclusiva, considerando y comprendiendo las complejidades de nuestra ciudad y abordándolas adecuadamente. Se espera que la política sea, por un lado, lo suficientemente flexible para que facilite la innovación, y por otro lado, clara para controlar y promover un crecimiento sostenible. Indiscutiblemente, se deben incluir además soluciones eficaces sobre la problemática de los asentamientos informales de la ciudad para regularizar su situación y evitar su proliferación. El éxito de la política está en que todos los habitantes nos sintamos incluidos y partícipes del desarrollo de nuestra ciudad.

LINA ONTIBÓN  
Fundación TECHO

## 6.4. LA RURALIDAD COMO COMPONENTE ESPECIAL DE LA POLÍTICA

La importancia de la ruralidad para Bogotá está centrada en los recursos que provee y la variedad y servicios ecosistémicos que ofrece, pues de las 163.635,80 ha del total de suelo de la ciudad, el 75,0% (122.716,72 ha) es suelo rural (SDP, 2016), teniendo Sumapaz una marcada relevancia. Según información del IGAC, el área rural de Bogotá se conforma por 75 veredas.

Tabla 8. Porcentaje de Suelo Rural de Bogotá por Localidad

LOCALIDAD	PORCENTAJE DE SUELO RURAL DE BOGOTÁ
Sumapaz	64,0%
Usme	15,0%
Ciudad Bolívar	8,0%
Suba	3,0%
Usaquén	2,0%
Chapinero	2,0%
Santa Fe	3,0%
San Cristóbal	3,0%

Fuente: PNUD (2017)

Según las cifras del Censo de Ruralidad de Bogotá (SDE, 2013), un total de 4.353 hogares se encontraban ubicados en las zonas rurales de la ciudad concentrando un total de 16.787 personas, equivalentes al 0,22 % de la población. Dicho segmento se encuentra en franco descenso. Tomando como base las proyecciones de población del Sistema de Ciudades (DNP, 2012), se estimaba que para el año 2050 el número de habitantes rurales en Bogotá se habrá reducido a un total de 3.013, de manera que la ciudad habrá alcanzado una tasa de urbanización del 99,9 %. Estas estimaciones permiten concluir que las acciones sobre

la vivienda rural nueva para Bogotá deben enfocarse en las necesidades cuantitativas y cualitativas de corto plazo, teniendo en cuenta que la población de estas áreas disminuirá a una tasa promedio del 3,5 % anual durante los próximos 32 años. Así, con datos del Censo de Ruralidad de Bogotá, se estima que un total de 164 hogares (5,1% de la población) se encuentran en condición de déficit cuantitativo, mientras que 985 (30,7%) está afectado por de déficit cualitativo. En ese sentido, las soluciones habitacionales para las zonas rurales de la ciudad deben enfocarse en la provisión de un número de viviendas nuevas equivalentes al déficit cuantitativo actual; así como un número de Mejoramientos de Vivienda que permitan solucionar las necesidades habitacionales de los hogares que presentan déficit cualitativo. Con respecto al tipo de vivienda, según los datos del SISBÉN con corte a febrero 2017, el 78,89% de las personas en la zona rural viven en viviendas tipo casa y el 21,11% restante ocupan viviendas tipo cuarto. Así mismo, siguen existiendo grandes disparidades que acrecientan las brechas entre las zonas rural y urbana de la ciudad. La tasa de analfabetismo en la zona rural es muy elevada. La asistencia escolar es muy baja, pues del total de personas en edad escolar solo el 30.38% se encuentran asistiendo.

En general el problema del déficit habitacional en la zona rural de Bogotá es mucho más complejo y va más allá del déficit cuantitativo, pues esta población tiene que afrontar carencias que están afectando su calidad de vida y que van más allá de la vivienda. La falta de algunos de los servicios de agua potable, alcantarillado, educación básica secundaria y técnica, servicios de salud e incertidumbre en la tenencia de la tierra, marcan un escenario crítico que merece una atención especial desde la política.



Fotografía: ruralidad en localidad Suba, Bogotá.

## 6.5. ECONOMÍA Y EMPLEO COMO COMPONENTES TRANSVERSALES

Para complementar adecuadamente el análisis territorial, y entendiendo que el empleo y las posibilidades de desarrollar actividades económicas son factores clave para explicar la calidad del hábitat, se adelanta un análisis de la relación que tiene la vivienda actual de los bogotanos con la productividad de la ciudad.

La distancia a los lugares de generación de empleo y la proporción de viviendas en relación con las actividades económicas y de servicios localizadas en su contexto, son factores clave para establecer la política de hábitat en relación con los usos del suelo asociados a los espacios residenciales. El análisis de proporción del uso residencial en la ciudad hace evidente la disposición de uso comercial en áreas centrales tradicionales de la ciudad y alrededor de sus grandes equipamientos como el Aeropuerto El Dorado. Estas áreas centrales han sido fundamentalmente el resultado de la transformación progresiva de viejos barrios tradicionales que han sustituido la actividad de vivienda por la actividad económica y de servicios. En este sentido, se destaca la fuerza del corredor industrial de Puente Aranda, las zonas

industriales a lo largo de la Autopista Sur y las aglomeraciones de bodegas y superficies comerciales a lo largo de la Autopista Norte, más allá del sector de Toberín. Se percibe además el peso que tiene el sector de Chapinero como generador de empleo.

El aspecto de mayor relevancia en la aglomeración de economía y empleo hace referencia a la dispersión de pequeños puntos de concentración de actividades económicas y de servicios en el suelo urbano, fenómeno indicativo de una ciudad en la que ha ganado espacio la mezcla de usos con muy pocos barrios exclusivamente residenciales, lo cual amplía las oportunidades de empleo y liga la vivienda cada vez más a las actividades productivas. El análisis de distancia al empleo hace latente esta conclusión, al mostrar que la gran mayoría de manzanas residenciales en la ciudad tienen en su proximidad centralidades productivas de escala zonal o local generadoras de empleo; sin embargo, también muestra que en barrios como Tintales, los extremos de Ciudad Bolívar y Usme, se presentan largas distancias a las oportunidades de empleo, que deberán ser objeto de acciones para generar oportunidades.

## 6.6. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

Dentro de los parámetros de financiación, se identifican tres grandes grupos: en primer lugar, aquellos que hacen parte de los instrumentos para el POT que incluyen ingresos corrientes, transferencias y de capital, en los que la plusvalía, la valorización y las cargas urbanísticas tienen cabida. En segundo lugar, los recursos que financian el sector hábitat, los ingresos de carácter directo y aquellos que llegan por asignación desde la Secretaría Distrital de Hacienda. Y por último, se orienta a la financiación de vivienda nueva o mejoramiento de la existente, según necesidades y capacidades de la población demandante, quienes en general, hacen parte del déficit habitacional.

### Los ingresos del hábitat

Según datos de la Secretaría Distrital de Hacienda, en su planificación del presupuesto distrital a 2019<sup>25</sup>, dentro de las fuentes de financiamiento de la ciudad figuran los ingresos de capital con el 41,0%, las transferencias con el 14,0%, los ingresos tributarios con el 41,0% y los ingresos no tributarios con el 4,0%. Por su parte, los ingresos tributarios (\$9.075.060.265.000,00 COPs) se dividen entre impuestos directos con un 43,18%, entre los que figuran predial unificado e impuesto a vehículos automotores. Entre los impuestos indirectos figuran: ICA con 43,35%; Impuesto a la delimitación urbana con 0,87%; impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco, cervezas, refajo y sifones con 6,59%; sobretasa a la gasolina con el 4,55% y otros impuestos con el 1,44%<sup>26</sup>.

Frente a los ingresos no tributarios, que son equivalentes al 8,0% del total de los ingresos corrientes, se pueden mencionar las contribuciones, con el 25,0% de participación (\$0,16 billones), multas con el 20,0% (0,13 billones), sanciones tributarias con el 18,0% (\$0,12 billones), ingresos moratorios con el 12,0% (\$0,08 billones), contribuciones especiales con el 11,0% (\$0,07 billones), derechos con el 11,0% (\$0,07 billones) y otros con el 3,0% (\$0,02 billones).

En cuanto a las transferencias, estas están determinadas por traslados de la nación al distrito, el situado fiscal, el Sistema General de Participaciones – SGP y otras transferencias de orden nacional, de otras entidades Distritales y de contribuciones parafiscales. El valor total de estas para el 2015 ascendió a los \$2,3 billones y fueron equivalentes al 19,0% del total de los ingresos de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Finalmente, los relacionados con ingresos por recursos de capital, son aquellos que se captan por rentas o patrimonios del distrito, no propias del ejercicio como ente territorial. Entre estas se identifican recursos del balance, recursos de crédito, rendimientos financieros, excedentes de los establecimientos públicos y utilidades de las empresas, recursos del fondo de ahorro de estabilización petrolera y otros recursos que para el 2015 en conjunto llegaron a los \$2,7 billones, equivalentes al 22,0% del total de los ingresos de Bogotá (SDP, 2017).

25. Secretaría Distrital de Hacienda, 2019. [http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Presupuesto%202019\\_0.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Presupuesto%202019_0.pdf)

26. SDP. (2017). Instrumentos de Gestión del Ordenamiento Territorial. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

De los instrumentos de financiación no tributaria, lo que descarta el tema de delineamiento urbano, y que contemplan erogaciones, están la plusvalía y las cargas urbanísticas, los demás, según el estudio realizado por la SDP para el POT, en 2017 no fueron desarrollados.

El valor captado por la Plusvalía, según el mismo estudio del POT, es casi el 10,0% de lo captado por valorización. Al parecer, la situación se generó debido al tipo de tratamiento asociado a desarrollo (13,0% del total) y no a consolidación (59,0% del total), con cambio de patrón (29,0% del total), que sumado a densificación moderada, urbanística y de sectores urbanos especiales llegó al 59,0% del total captado por el concepto de plusvalía.

En cuanto a cargas urbanísticas, su potencial de aplicación y mejora puede apreciarse por cuanto se podrían incluir beneficios o menor carga si se aplican criterios de construcción sostenible.

En resumen, la ciudad recibe valores del hábitat para el sector a partir de:

- Delineación urbana con \$0,11 billones, valorización \$0,14 billones promedio año para las actuaciones, plusvalía con \$0,19 billones en 15 años y cargas urbanísticas con \$0,11 billones para el mismo periodo.
- De las transferencias para acueducto se reciben transferencias con destinación específica que, aunque resultan altas, no permiten generación de hábitat por la naturaleza de la destinación.

Esto refleja que, a diferencia de lo percibido por las transferencias, los temas urbanísticos entre vías, espacio público y zonas verdes suman en promedio \$0,26 billones año, cifra con la cual se debe contemplar la proyección de las concreciones de metas y proyectos que se generen en la política, ya que los demás valores están destinados al funcionamiento institucional del sector hábitat, como son la Secretaría y sus instituciones adscritas o vinculadas.

Esto en contraste con lo percibido por las transferencias. Los temas urbanísticos, entre vías, espacio público y zonas verdes suman en promedio de \$0,26 billones año.

### PARTICIPACIÓN DEL SECTOR HÁBITAT

Sobre la financiación del hábitat, en complemento a los instrumentos que intervienen en el hábitat ya identificados desde el POT, se cuenta con el pago compensatorio de la obligación VIP /VIS, así como las apropiaciones que este sector puede tener para su funcionamiento (SDHT, 2017).

De la evaluación realizada por la SDHT entre 2012 y 2017, se propone la construcción de vivienda con lo captado por valor de compensación por cuanto ya se cuenta con los terrenos según las áreas liberadas, dejando un total para inversión superior a \$185 mil millones con una media de recaudo de \$30 mil millones año.

En cuanto a los recursos del sector hábitat, según la SDHT, el sector tiene el 9,4% de participación sobre la apropiación total disponible del periodo 2007-2017, ocupando un cuarto lugar luego de educación, salud y movilidad, pero con una gran diferencia porcentual frente a otros sectores. Esto muestra que el hábitat tiene más del 80,0% de los recursos a ejecutar por el distrito, pero su articulador, el sector hábitat maneja menos de un 10,0% del total, por lo que ese rubro es insuficiente y limita su acción directa frente a subsidios y directrices para el desarrollo de ciudad.

Los recursos de la SDHT provienen de: los recursos ordinarios el 74,6%, el de libre destinación el 23,2%, y plusvalía con una participación del 2,0%, siendo de lejos insuficientes para la financiación requerida.

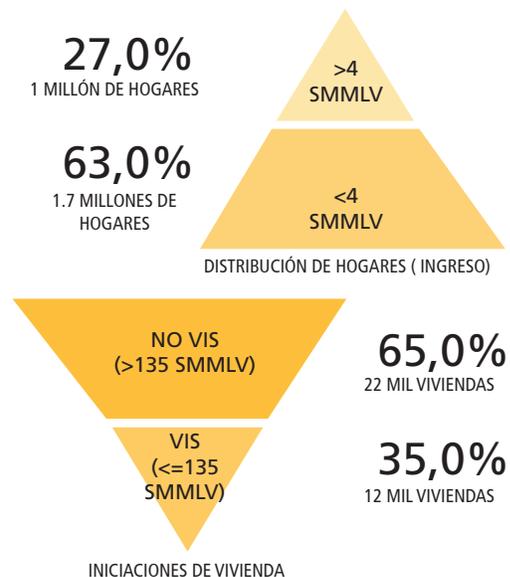
### LOS SUBSIDIOS PARA VIVIENDA

En relación con los subsidios, vale la pena mencionar las necesidades de la población presentes y futuras teniendo en cuenta que según la EM 2017 procesada por la SDHT, se identificó que:

- Hay 1,2 millones de hogares que viven en arriendo, de los cuales el 60,0% tienen ingresos inferiores a 4 SMMLV
- El canon promedio de arriendo está entre \$550.000 - \$600.000 para los arrendatarios con ingresos menores de 4SMMLV
- Existen 70.000 hogares arrendatarios viviendo en una sola habitación
- La diferencia entre producción y demanda potencial de vivienda es de 22.000 unidades habitacionales por año.
- Las operaciones estratégicas esperan generar más de 750 mil nuevas unidades.

Con base en lo anterior se espera que la pirámide presentada a continuación de oferta y demanda entre vivienda y hogares sea ajustada.

Gráfico 9. Oferta de vivienda y distribución de hogares



Fuente: DANE, cálculos SDHT.

Lo anterior indica que los hogares que reportan ingresos superiores a 4 SMMLV cuentan con oferta suficiente, esta representa el 65,0% de la producción actual total de vivienda nueva. Por el contrario, según el diagnóstico adelantado por la PGISH Bogotá D.C., para los 1,7 millones de hogares, que equivalen al 63,0% del total de hogares reportados, se cuenta con una oferta de 12 mil viviendas promedio año, concluyendo que la oferta es insuficiente.

Según la SDHT, los subsidios en la ciudad se pueden dividir en tres categorías: (i) los subsidios en especie otorgados para que el hogar adquiera una vivienda específica construida por el distrito; (ii) el Programa Integral de Vivienda Efectiva – PIVE que se encamina a la demanda; y (iii) el Pacto por la Vivienda con el Gobierno Nacional que articula metas nacionales entre departamento y distrito y los subsidios nacionales para que en conjunto se apalanque una mayor adquisición de vivienda.

Los subsidios en especie han generado en su implementación a grandes sobrecostos, demoras en entregas y a falta de cierre financiero de obras, por cuanto la demanda no se ajustaba a la oferta. Por otro lado, el PIVE se refuerza con el Decreto Distrital 324 del 2018 y aumenta el beneficio hasta 44 SMMLV para aquellos hogares que logren el cierre mediante la forma de leasing habitacional, lo que permite aumentar el número de hogares beneficiados.

Adicionalmente, se cuenta con el programa VIPA o Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores el cual cubre a hogares por debajo de los 2 SMMLV para adquirir VIP a través de subsidios de 30 SMMLV más descuento a la tasa de interés. Este valor del subsidio se estima con el fin de capitalizar el arriendo medio de un hogar y lograr que este tenga cierre financiero.

El tercer programa es MI CASA YA, este otorga el subsidio a hogares de hasta 4 SMMLV para viviendas tanto VIP como VIS, lo que muestra que no se cierra la posibilidad a ningún hogar de adquirir viviendas de menor valor, solo limita el nivel de ingreso para el subsidio, en este caso otorga 30 o 20 SMMLV, dependiendo de la progresividad del ingreso del hogar.

El cuarto programa es la cobertura a la tasa de interés en la cual hogares con ingresos de hasta 8 SMMLV tendrán un descuento o cobertura de 5 o 4 puntos a la tasa de interés para adquirir VIS o VIP.

En cuanto al programa MI CASA YA, que no ha llegado a los niveles deseados, la SDHT identifica la necesidad de incrementar el beneficio del mismo pues los ingresos de sus beneficiarios deberían alcanzar 4,5 SMMLV, es decir 0,5 SMMLV por encima del máximo para aplicar al subsidio. La alternativa está encaminada a aportar con valores complementarios que permitan aumentar la capacidad de adjudicación y cierre financiero.

El esquema propuesto para alcanzar las metas es complementar las capacidades de compra de los aplicantes al subsidio según ingresos desde 10 SMMLV para los hogares de hasta 2 SMMLV y de 8 SMMLV para los hogares que demuestren entre 2 y 4 SMMLV, lo que sumado a los 20 SMMLV de mínima adjudicación nacional, alcanzarían a los 28 SMMLV. Este resultado permitiría el cierre de brechas de la adjudicación.

Tabla 9. Programas de vivienda

PROGRAMA	CUPOS	ASIGNADOS O DESEMBOLSADOS EN BOGOTÁ	DISPONIBLES
VIPA (Asignación inicial)	6.000	6.129	0
VIPA (Asignación 2017)	No incluidos en el pacto inicial	1.563	0
MI CASA YA (cuota inicial)*	30.000	1.373	25.896
Cobertura a tasa para VIS y VIP	30.000	24.833	5.167
Cobertura a tasa para NO VIS	14.000	11.484	2.516
<b>TOTAL</b>		<b>45.382</b>	<b>33.579</b>

(\*) Si bien solo se han asignado 1.373 en Bogotá, se restan de los disponibles los 2.731 que se asignaron en otros Municipios y hacían parte de los 30.000 cupos

Fuente: MVCT - 8 de octubre de 2018



SERVICIOS VERDES INTEGRADOS, ESPECIALIZADO Y VENTILADO  
MATERIALES DIGNOS Y PROTEJAN  
MEDIO AMBIENTE  
DE BASURAS  
BUENAS VIAS,  
IDAD E IGUALDAD

NATURALEZA

Interesantes  
Patricia Kelle  
Anapa Telen  
Maeyso! Pasau  
Ana Slay

Fotografía: procesos de concertación en la construcción de Política de Gestión Integral del Sector Hábitat.

# 7

# PROCESO PARTICIPATIVO CON LOS ENFOQUES DE LA POLÍTICA

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

# 7. PROCESO PARTICIPATIVO CON LOS GRUPOS POBLACIONALES

Reconociendo la diversidad de los enfoques, se realizó una fase adicional de profundización con representantes de los grupos poblacionales priorizados. En esta etapa se organizaron trece (13) talleres con la ciudadanía, que tuvieron como objetivo entender y construir un concepto sobre el hábitat digno desde el punto de vista de los diferentes enfoques con la siguiente ejecución:

- ▶ Juventud (15/02/2019).
- ▶ Mujer (19/02/2019).
- ▶ Sectores LGBTI (21/02/2019).
- ▶ Adulthood (26/02/2019).
- ▶ Ruralidad (16/06/2019).
- ▶ Familia (5/03/2019).
- ▶ Habitantes de calle (7/03/2019).
- ▶ Víctimas (12/03/2019).
- ▶ Migrantes y refugiados. (12/04/2019).
- ▶ Personas mayores (19/03/2019).
- ▶ Etnias: Raizales (4/04/2019), Rrom (29/04/2019 y 10/05/2019), Indígenas (11/06/2019 y 13/06/2019) y Afros (22/03/2019).
- ▶ Personas en condición de discapacidad (26/03/2019).
- ▶ Infancia y Adolescencia (28/03/2019).

Como fruto de este proceso de participación se elaboraron unas “fichas poblacionales” que recogieron los principales retos y las propuestas y soluciones a las problemáticas identificadas, las cuales se presentan a continuación. Para detalles sobre este proceso de participación las fichas completas se pueden consultar en la página web <https://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/>.

## 7.1. TALLER CON PERSONAS ADULTAS

### Retos

- ▶ Uno de los retos expuestos es la falta de cultura para recoger y organizar los residuos sólidos reciclables en las calles de los barrios.
- ▶ También es necesario incrementar la seguridad en las vías de acceso a los barrios y reparar la malla vial local. Así mismo, se deben gestionar más centros de salud cerca de la zona donde residen.
- ▶ Mejorar la tenencia y cuidado de mascotas, sobre todo cuando éstas usan el espacio público de la ciudad. Promover el acceso a una vivienda adecuada para las personas solteras.
- ▶ Se necesitan campañas de información de los productos ofrecidos por la Secretaría Distrital del Hábitat, que estén diseñadas específicamente para personas con discapacidad auditiva y visual.
- ▶ Facilitar el acceso a la oferta cultural y deportiva que ofrece la ciudad.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Desde el taller se propone la creación de más centros de salud con atención médica especializada para solucionar el déficit de este tipo de equipamientos que tiene actualmente la ciudad.
- ▶ Diseñar y ejecutar campañas de limpieza en los parques y zonas de recreación de la ciudad en las que participe la comunidad, con el fin de generar sentido de pertenencia entre la ciudadanía.
- ▶ Crear campañas de información que permitan a los ciudadanos acceder de manera efectiva a los servicios que ofrece el distrito. Esto se puede lograr por medio de asesorías personalizadas en las cuales se proporcione información de calidad; así mismo, las campañas deben tener en cuenta el enfoque diferencial poblacional al momento de diseñarse, haciendo particular énfasis en las personas que se encuentran en condición de discapacidad.

## 7.2. TALLER CON COMUNIDAD AFRO

### Retos

- ▶ Uno de los retos principales es la dificultad para acceder a los planes de vivienda debido al exceso de trámites y requisitos.
- ▶ La comunidad expresó su preocupación por la inseguridad que se vive cerca de sus viviendas, debido a la falta de presencia de policía en los espacios públicos y de brigadas de seguridad para asistirlos. Además, se debe recuperar la confianza en la fuerza pública, que consideran ha sido afectada por los problemas de corrupción.
- ▶ El cuidado del medio ambiente es muy importante para este grupo poblacional por lo que se deben buscar formas de mejorar la cultura ciudadana en los barrios, con el fin de disminuir la contaminación en las calles.
- ▶ El consumo de sustancias psicoactivas es una preocupación para los padres de familia, ya que este fenómeno se está dando cerca de las instituciones educativas.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con el fin de mejorar el acceso a la vivienda, se propone reducir los trámites de aprobación de subsidios, generar facilidades de pago y mejorar el acompañamiento del proceso por parte de los funcionarios del distrito. Por último, sugieren aumentar las opciones de *leasing* para vivienda usada.
- ▶ En el tema de seguridad, los participantes consideran que debe existir una presencia permanente de la fuerza pública en los barrios. Además, es importante mejorar los sueldos de los oficiales de policía para que sean menos proclives a recibir sobornos. Así mismo, capacitarlos en derechos humanos y trato con las poblaciones vulnerables.
- ▶ Para mitigar el daño ambiental en la ciudad, la comunidad sugiere promover jornadas de sensibilización y educación sobre el reciclaje.
- ▶ Para los participantes, el consumo de sustancias psicoactivas se debe combatir a través de un acompañamiento a los consumidores, con el fin de brindarles orientación y alternativas dignas de vida.

## 7.3. TALLER CON PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

### Retos

- ▶ Aumentar los niveles de acceso a vivienda para las personas discapacitadas o cuidadores con escasos recursos.
- ▶ Incluir los conceptos de diseño universal en las viviendas que se le otorgarán a las personas con discapacidad. De igual forma, estas deben ser tomadas en cuenta a la hora de pensar en el espacio público y equipamientos que se desarrollen en la ciudad.
- ▶ Es importante que la oferta de vivienda para la población con discapacidad esté ubicada en zonas centrales y de fácil acceso.
- ▶ Reducir la cantidad de trámites para acceder a vivienda y que las cuotas se programen de acuerdo con los ingresos del hogar.
- ▶ Garantizar que las personas cuidadoras y cuidadores tengan una fuente de ingresos estable.
- ▶ Aumentar la cantidad de beneficiarios de los programas sociales del distrito.
- ▶ Garantizar el derecho al goce de una salud plena, sin verse perjudicado por ningún tipo de discriminación.
- ▶ Mejorar los canales de información y comunicación institucional para que los ciudadanos conozcan el proceso para acceder a los programas de vivienda que se ofrecen desde la Secretaría Distrital del Hábitat.
- ▶ Reducir los niveles de discriminación hacia personas con discapacidad.
- ▶ Fomentar el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad.
- ▶ Se requiere un transporte público más accesible para las personas con discapacidad.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Para reducir el costo de los servicios públicos y el impacto ambiental de la actividad en la vivienda, se propone el uso de paneles solares, un sistema económico de agua y ventanas amplias para mayor circulación del aire.
- ▶ Con el fin de eliminar trámites que dificultan el acceso a los programas de vivienda, se podría evitar exigir tanta documentación, otorgar la solución de vivienda sin pagar anticipadamente la cuota inicial y que las cuotas mensuales sean más cómodas. Igualmente, se necesita una orientación más clara por parte de los servidores públicos acerca de los planes de vivienda.
- ▶ Facilitar el acceso créditos hipotecarios.
- ▶ Eliminar sanción en riesgo para acceso a vivienda.
- ▶ En el diseño de las unidades habitacionales incluir los conceptos de diseño universal, para facilitar la movilización y el acceso de las personas con discapacidad y eliminar las barreras al interior de la vivienda.
- ▶ Capacitar y sensibilizar a los constructores en temas relacionados con la discapacidad. Así mismo, hacerlos

conscientes de la importancia del diseño universal, ya que esto influye sobre la calidad de vida de este grupo poblacional dentro de sus viviendas.

- ▶ Generar incentivos económicos para que las personas con discapacidad puedan mejorar su nivel de ingresos y facilitar su acceso a una vivienda vía crédito hipotecario.
- ▶ La existencia de rutas y transporte exclusivo para personas con discapacidad hacia los centros médicos. Se necesita una información más precisa de las rutas y horarios del transporte público.
- ▶ El espacio público debe estar libre de obstáculos, así mismo, los andenes deben tener *líneas podotáctiles* correctamente instaladas con antideslizante y señalización accesible.
- ▶ También es importante incluir el *diseño universal* a la hora de planear estos espacios.
- ▶ Brindar capacitación para prestar atención adecuada a las personas con discapacidad. Para esto es importante contar con el servicio de guías y/o intérpretes de lenguaje de señas colombiano.
- ▶ Implementar programas encaminados a optimizar el aprovechamiento de los recursos sólidos, en los que se fomenta la cultura del reciclaje en la ciudad.
- ▶ Implementar campañas de reforestación con la comunidad.

## 7.4. TALLER PARA LA FAMILIA

### Retos

- ▶ Se identificaron problemas relacionados con la institucionalidad, ya que los participantes reportan una desarticulación entre la comunidad y las instituciones, debido a que no existe una socialización adecuada de los programas y esto termina generando un obstáculo para acceder a los beneficios que ofrece el distrito. Igualmente, manifiestan su inconformidad con el trato recibido por parte de los colaboradores públicos (en especial los policías), razón por la cual sienten vulnerados sus derechos como ciudadanos.
- ▶ Los participantes de este espacio encontraron problemas relacionados con el medio ambiente tales como: altos niveles de contaminación del aire, contaminación de fuentes hídricas, tala masiva de árboles y mal estado de las zonas verdes. También, identificaron las posibles causas de estos problemas, de las cuales mencionan el consumo irresponsable, el mal manejo de aguas, recursos naturales y residuos sólidos (debido a la falta de contenedores y de conciencia por parte de la ciudadanía); las consecuencias directas de esta problemática son las enfermedades y los malos olores en la ciudad donde el caso más crítico se presenta en Tunjuelito.
- ▶ Con respecto a la vivienda, se estableció que los espacios eran muy pequeños, lo cual causa hacinamiento dentro de las casas y apartamentos, ya que éstos no toman en cuenta la diversidad de las familias. Mencionaron también el alto costo de los servicios de luz y agua en sus lugares de residencia, razón por la cual, se necesitan alternativas sostenibles.
- ▶ Del mismo modo, señalaron problemas de movilidad, en los que se identifica el mal estado de las vías; el servicio insuficiente de transporte público y la lejanía entre los

distintos puntos de la ciudad (esto reduce el tiempo que se pasa en familia).

- ▶ También se destacaron problemas relacionados con la dificultad para conseguir trabajo cerca de sus hogares, situación que genera una mayor vulnerabilidad para las personas mayores y con discapacidad.
- ▶ Otros participantes aseguraron que en sus barrios no hay parques en absoluto implicando que, para poder gozar de esta infraestructura, se deban desplazar largas distancias a parques y otros espacios de recreación y esparcimiento.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Establecer un canal de comunicación entre la Secretaría Distrital del Hábitat y la Secretaría de Integración, con el fin de fortalecer las iniciativas que tiene cada entidad en temas de protección de los derechos de la comunidad, su participación y su acceso a un hábitat digno.
- ▶ Impulsar programas que vinculen a la Secretaría Distrital de Ambiente para que se organicen proyectos de arborización sostenible en los distintos barrios de la ciudad que ayuden a mitigar los daños causados por los gases de efecto invernadero. Así mismo, crear programas de capacitación en el manejo de fuentes hídricas y desechos sólidos, especialmente en zonas de alta peligrosidad como las aledañas a los ríos Bogotá y Tunjuelo. Así mismo, crear programas de capacitación en el manejo de fuentes hídricas y desechos sólidos, especialmente en zonas de alta peligrosidad como las aledañas al Río Bogotá y Tunjuelo.
- ▶ Promover construcciones sostenibles y acordes a las necesidades del espacio vital para cada uno de los miembros de la familia. En cuanto a los edificios públicos tales como bibliotecas y casas culturales, éstos pueden estar equipados con paneles solares y fuentes de agua potable para el consumo de los usuarios. Con el mismo objetivo, proponen que las nuevas viviendas de interés social y prioritario tengan ductos para canalizar el agua de lluvia para su uso en los baños.
- ▶ Establecer una mesa intersectorial entre la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital del Hábitat y la Secretaría Distrital de Movilidad, en la cual se revise el estado de las vías y las nuevas rutas de Transmilenio, Metro y SITP, con el fin de garantizar un acceso óptimo y adecuado para todas las personas, y de este modo, reducir los tiempos de desplazamiento.
- ▶ Crear proyectos que ofrezcan oportunidades de empleo, emprendimiento y desarrollo productivo, cerca a los sitios de residencia.
- ▶ Promover una mesa de trabajo entre la ciudadanía y representantes de la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital del Hábitat y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, en la que se revisen las razones por las cuales no existen parques y zonas de recreación en estos barrios, y de este modo considerar la viabilidad de construirlas en el mediano plazo.

## 7.5. TALLER CON HABITANTES DE CALLE

### Retos

- ▶ Según los participantes, un gran reto para la administración es optimizar los niveles de articulación y seguimiento de los programas dirigidos a esta población debido a que los procesos para mejorar la situación de habitabilidad de calle son lentos y requieren esfuerzos en diferentes direcciones.
- ▶ Por otro lado, se hace una separación entre los procesos para mejorar la condición actual y otros que están encaminados en rehabilitar y reintegrar a la sociedad. En ese sentido, establecen que dichos procesos deben estar articulados para definir la duración, impacto y alcance de éstos.
- ▶ En el caso de las mejoras de la situación actual, debe pensarse en que esto es necesario para evitar vulnerabilidades.
- ▶ Así mismo, garantizar el acceso a los servicios de salud, comedores comunitarios, baños públicos y otras necesidades de primera generación.
- ▶ Con respecto a la habitabilidad, se estableció que debe garantizarse un lugar adecuado mientras se encuentren habitando en calle y acompañamiento para las personas que lo requieran.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Generar un proceso integral de inclusión, en el que se incorporen soluciones a las diferentes dimensiones vulneradas. También, es importante mantener la continuidad de los programas, ya que el no cumplimiento representa un riesgo para este grupo poblacional.
- ▶ Contar con una mayor y mejor oferta para pasar la noche, por ejemplo, los dormitorios con condiciones dignas (limpieza y servicio de baños). Así mismo, se podría adecuar un lugar en la ciudad con carpas de alta calidad, en las que se ofrezca refugio por un tiempo determinado.
- ▶ Es necesario generar estrategias de vigilancia y control para los paga-diaros privados, ya que son una de las opciones más frecuentadas por esta población para pasar la noche.
- ▶ Vincular a los habitantes de calle a mesas de trabajo y seguimiento de las iniciativas y políticas en las que se tomen decisiones sobre su situación, con el fin de garantizar su efectividad y pertinencia.

## 7.6. TALLER CON COMUNIDADES INDÍGENAS

### Retos

- ▶ El principal reto es acceder a una vivienda propia, sin embargo, los participantes mencionaron tener poca información acerca de los beneficios que ofrece la Secretaría Distrital del Hábitat y que no cuentan con una educación financiera adecuada. Existe una insatisfacción con los materiales, estructura y distribución de las viviendas, ya que estas no son confortables y son un riesgo para la salud de sus habitantes en el mediano plazo.

- ▶ Existe una percepción de baja oferta de agua potable. Por lo tanto, la comunidad busca alternativas viables para lograr una mayor equidad.
- ▶ Tener un sitio adecuado para mantener sus tradiciones culturales y organizar reuniones con sus autoridades, es uno de los puntos centrales de las carteleras, razón por la cual, se necesitan Malokas cerca de sus lugares de domicilio.
- ▶ Existe un déficit de equipamientos y mobiliario en los barrios donde residen debido a que se necesitan centros de salud, colegios multiculturales, polideportivos y parques en los que exista la posibilidad de tener juegos tradicionales.
- ▶ La comunidad tiene la percepción de que faltan estaciones de Transmilenio y otras opciones de transporte público integrado.
- ▶ Este grupo poblacional se siente amenazado debido a la discriminación, así mismo, se sienten inseguros en su entorno, ya que hay poca presencia de la Policía.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con el fin de mejorar la información acerca de los subsidios de vivienda, la comunidad propuso unos espacios de socialización por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat, en donde se les provea la información precisa y necesaria para acceder a los programas. Así mismo, se pueden organizar capacitaciones de educación financiera y ahorro para vivienda, en los cuales participe el Fondo Nacional del Ahorro.
- ▶ Ante la preocupación por la estructura y materiales de las viviendas, se sugiere organizar jornadas de evaluación del riesgo. Así mismo, remitirle el diagnóstico a CAMACOL para que lo tenga en cuenta dentro de los proyectos de VIP y VIS de sus empresas y profesionales afiliados.  
Los participantes propusieron crear una mesa de trabajo con la Secretaría Distrital de Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, y los Cabildos Indígenas, con el fin de establecer políticas de “gobernanza del agua”, en las que se promueva un acceso sostenible y equitativo a este recurso por parte de los ciudadanos.
- ▶ En relación con las Malokas, se propone su construcción en barrios donde viva la mayoría de los miembros de esta comunidad, con el fin de generar un espacio en el que se sientan seguros y no afecten el entorno de los otros ciudadanos.
- ▶ Trabajar de manera articulada con la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Educación y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, para que se evalúe la pertinencia de nuevos hospitales, colegios y polideportivos. Realizar jornadas de socialización en las que se expliquen las rutas del Sistema Integrado de Transporte Público para los nuevos usuarios que llegan a la ciudad.
- ▶ Compartir los resultados de los talleres con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, con el fin de establecer metas y lineamientos de política pública que contengan soluciones para los puntos en los que se tiene una mayor percepción de inseguridad (Policía, cámaras e iluminación).

## 7.7. TALLER CON INFANCIA Y ADOLESCENCIA

### Retos

- ▶ Contar con parques y espacios verdes y limpios para desarrollar actividades de esparcimiento y cultivos. Los participantes mostraron su preocupación por: la falta de hábitos de reciclaje y manejo de basuras; el poco control animal; la limitación en el número de parques y de naturaleza en su entorno; la escasez de sitios disponibles y viables para hacer huertas.
- ▶ Proteger a los menores de edad en el hogar y en los espacios públicos. Los participantes muestran su intranquilidad por la falta de redes de apoyo en la comunidad y la poca articulación con la fuerza pública orientada a proteger a los menores de edad. Los problemas más mencionados son: la inseguridad en las zonas de recreación (falta de policías en parques), drogadicción (consumo de sustancias psicoactivas) y violencia intrafamiliar.
- ▶ Proteger el patrimonio inmaterial de la comunidad y fomentar la participación de la población indígena. Los participantes muestran su inconformidad por la falta de conciencia sobre los indígenas, la cual se ve agravada por la ausencia de casas culturales para realizar actividades de promoción e intercambio de saberes y tradiciones entre la población.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Como solución, se busca promover programas de reforestación y siembra consciente. Con el fin de reducir la contaminación, este grupo sugiere realizar capacitaciones para disminuir el consumo e incentivar el reciclaje. Se propone también generar conciencia sobre el cuidado de la naturaleza y los beneficios de estas prácticas.
- ▶ Con relación a la protección de los menores de edad, los participantes propusieron atacar las causas de la inseguridad mediante la instalación de cámaras de seguridad y aumento del pie de fuerza. Así mismo, se sugiere la creación de campañas de educación para las familias en las que se promuevan prácticas de respeto para que los jóvenes se sientan más seguros en sus hogares. Finalmente, el problema de consumo de sustancias psicoactivas se debe atacar mediante el acompañamiento y ayuda a las familias que tengan miembros afectados por este flagelo.
- ▶ Con el fin de mejorar la protección de la cultura, los jóvenes proponen gestionar nuevas casas culturales cerca de sus barrios, en las cuales realicen actividades de integración e intercambio de conocimiento.

## 7.8. TALLER CON JÓVENES

### Retos

- ▶ Existe preocupación por la recolección de basuras, ya que se considera deficiente, lo cual pone en riesgo la salud de los habitantes del sector.
- ▶ El reciclaje se considera uno de los grandes retos de la ciudad ya que se asocia directamente con la corresponsabilidad, en la cual se deben buscar mecanismos y acciones articuladas entre la ciudadanía y el distrito.
- ▶ Se debe mejorar la calidad del transporte y la reducción de tiempos de desplazamiento. Igualmente, buscar alternativas limpias y eficientes que vayan en concordancia con las vías y equipamientos de la ciudad.
- ▶ La percepción de inseguridad es otro reto de ciudad identificado por los participantes, dentro del cual incluyen la prevención del acoso a mujeres.
- ▶ El reto más relevante para los participantes se refiere al cuidado y preservación del medio ambiente.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Para mejorar el tema de recolección de basuras, se propone remitir estas necesidades a las autoridades y entidades vinculadas al aseo de Bogotá y hacer seguimiento al servicio prestado por los operadores.
- ▶ Promover una cultura del reciclaje a través de la capacitación a los más jóvenes, en la cual se fomente una conciencia ambiental y de corresponsabilidad con las entidades distritales.
- ▶ Con el fin de mejorar la movilidad y la calidad del transporte, se propone establecer un diálogo entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital del Hábitat, en el que se socialicen las necesidades de los jóvenes. Así mismo, este grupo etario propone ampliar la red de ciclorutas, con el fin de fomentar el uso de medios de transporte limpios como el *skateboard*.
- ▶ Con relación a la seguridad, se recomienda compartir los resultados de los talleres con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Igualmente, es importante promover una mayor apropiación de la ciudad por parte de los jóvenes y denunciar hechos de abuso de autoridad y corrupción por parte de la fuerza pública.
- ▶ Impulsar programas que vinculen a la Secretaría Distrital de Ambiente, para que se organicen proyectos de arborización sostenible, protección de fuentes hídricas y recuperación de zonas verdes en la ciudad.

## 7.9. TALLER CON LOS SECTORES SOCIALES LGBTI

### Retos

- ▶ Uno de los retos identificados fue el problema de la deficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo los altos precios y la baja calidad del servicio de recolección de basuras.
- ▶ También, los problemas asociados con el difícil acceso a la vivienda, tanto para comprarla como para arrendarla debido a la discriminación. Según los participantes de este espacio, el acceso a los subsidios y préstamos es muy complejo por la cantidad de requisitos.
- ▶ En lo relacionado con los arriendos, los participantes se sienten discriminados, ya que su condición ha sido causal de rechazo en varias ocasiones. Esta situación se convierte en una barrera para poder acceder a estos bienes por parte de las personas de los sectores sociales LGBTI.
- ▶ La discriminación a causa de su orientación sexual o identidad de género por parte de servidores públicos, quienes ponen trabas o demoran más los procesos.
- ▶ La discriminación como barrera de acceso a servicios financieros y la vulnerabilidad especial que sufren las personas transexuales, ya que la mayoría está en la informalidad u obtiene sus ingresos de actividades sexuales pagas. Esta situación impide que se tenga acceso a vivienda adecuada y genera una mayor brecha con relación a otras personas de los sectores sociales LGBTI.
- ▶ Otro reto planteado es el de aumentar el tamaño de las viviendas que son otorgadas por medio de los programas que ofrece el distrito, ya que actualmente las viviendas que hacen parte de la oferta son muy pequeñas.
- ▶ En lo relacionado con el goce del espacio público, es necesario disminuir los niveles de discriminación y de violencia por parte de la ciudadanía hacia la población LGBTI, para que estos puedan disfrutar plenamente de estos lugares; de igual forma, se debe pensar en espacios que estén diseñados para facilitar el uso y disfrute de las personas de los sectores sociales LGBTI.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Para ayudar en el cuidado y aprovechamiento del espacio público se consideró la posibilidad de dar capacitaciones a los ciudadanos en temas relacionados con la gestión de residuos sólidos, con énfasis en el reciclaje. Se deben promover actividades por medio de cartillas, perifoneo y emisoras. Las capacitaciones pueden servir de herramienta para generar una mayor conciencia sobre la diversidad y sensibilizar tanto a los ciudadanos como a los funcionarios públicos con el fin de evitar la discriminación hacia los sectores sociales LGBTI.
- ▶ Es importante generar campañas para sensibilizar a las personas de los sectores sociales LGBTI, esto con la finalidad de facilitar el acceso a vivienda, ya sea por medio de un arriendo o como propietarios; igualmente, se podrían

generar estímulos a quienes le vendan o arrienden vivienda a personas de los sectores sociales LGBTI.

- ▶ Generar rutas de arrendamiento incluyente y canales para denunciar a quien discrimine. Adicionalmente, implementar un subsidio dirigido a las personas de los sectores sociales LGBTI que permita disminuir las restricciones que impiden el acceso a soluciones de vivienda.
- ▶ Que el diseño de las viviendas sea producto de procesos colaborativos y de participación de las comunidades para definir mejor los espacios y garantizar que cumplan con las expectativas de las personas.
- ▶ Generar estrategias de comunicación que permitan facilitar el acceso a la información sobre los programas que desarrolla la entidad, y a su vez, sirvan como herramientas de difusión de estos.

## 7.10. TALLER CON MIGRANTES Y REFUGIADOS

### Retos

- ▶ Conseguir empleo en su campo profesional o técnico. Los migrantes podrían mejorar su situación si logran ubicarse en empleos que se relacionen con sus estudios y áreas de experticia.
- ▶ Acceder a los servicios y mercado laboral de forma efectiva. Los grupos focales dieron a conocer que el estatus legal del migrante o solicitante de asilo en el país, condiciona de manera importante la capacidad para tener acceso a los bienes y servicios de la ciudad, y así mismo, vincularse al mercado laboral.
- ▶ Fomentar la integración intercultural. Los problemas en los que se enfocaron los participantes fueron: la falta integración cultural y la importancia de disminuir la xenofobia. Garantizar el acceso a una vivienda de calidad para el migrante. En relación con el acceso a la vivienda, el grupo estableció que la mayoría no cuenta con una vivienda propia y que pagan arriendos costosos.
- ▶ Racionalizar el cobro de los servicios públicos. Un problema generalizado es el alto costo de los servicios públicos domiciliarios.
- ▶ Reducir la contaminación en las ciudades. Con relación al entorno, los participantes reportaron el mal manejo de las basuras y la contaminación de la ciudad.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con el fin de mejorar la atención hacia los migrantes, los participantes propusieron capacitar a los funcionarios públicos para que brinden una información más clara acerca de los bienes y servicios a los que tiene derecho este grupo poblacional.
- ▶ Respecto del acceso al mercado laboral formal, se propone ampliar el número de *Permisos Especiales de Permanencia*, los cuales permiten abrir una cuenta de ahorros y tener la posibilidad de aplicar a los programas de vivienda.
- ▶ Para mejorar la integración entre culturas, se sugiere

promover campañas de tolerancia entre ciudadanos y migrantes y, de esta forma, tener la posibilidad de organizar eventos y encuentros culturales.

- ▶ Con el fin de garantizar el acceso a una vivienda adecuada para los migrantes se sustentó la propuesta de crear programas con enfoque diferencial en los cuales exista flexibilidad para la aprobación subsidios y créditos.
- ▶ En relación con el alto costo de los servicios públicos, se plantea buscar alternativas sostenibles que ayuden a disminuir costos y que sean amigables con el medio ambiente.
- ▶ Para reducir la contaminación, este grupo justifica la creación de cursos y capacitaciones por parte del distrito, en los que se enseñe a reciclar y a separar residuos. Así mismo, destacan la importancia de instalar más contenedores de basura en la ciudad.

## 7.11. TALLER CON MUJERES

### Retos

- ▶ El principal reto es acceder a una vivienda propia. Las participantes mencionaron tener poca información acerca de los beneficios que ofrece la Secretaría Distrital del Hábitat, además, se tiene una percepción de inequidad de género al momento de solicitar créditos.
- ▶ Los adultos mayores y los discapacitados no pueden disfrutar adecuadamente del espacio público debido al mal diseño de los equipamientos y el mobiliario.
- ▶ Las mujeres mencionan la falta de estaciones de Transmilenio y otras opciones de transporte público integrado cerca a sus lugares de residencia.
- ▶ Este grupo poblacional siente inseguridad en sus barrios debido a la falta de iluminación en el espacio público, lo cual aumenta el riesgo de sufrir atracos u otro tipo de ataque contra su integridad física.
- ▶ Existe una preocupación por el mal servicio de recolección de basuras y la inexistente cultura del reciclaje. Las participantes manifestaron tener un acceso suficiente a los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, el alto costo es un problema para este grupo poblacional.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con el fin de mejorar la información acerca de los subsidios de vivienda, se sugiere organizar espacios de socialización por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat y la Secretaría de la Mujer, en donde se les provea la información precisa y necesaria para acceder a los programas. Así mismo, se pueden organizar capacitaciones de inclusión financiera y de ahorro para vivienda, en los cuales participe el Fondo Nacional del Ahorro.
- ▶ Con el fin de mejorar el diseño de equipamientos y mobiliario, se plantearon jornadas de socialización de estas necesidades con representantes de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, para que sean tenidas en cuenta dentro de los nuevos proyectos.

- ▶ Con relación a la movilidad, se explica la necesidad de establecer un diálogo entre la Secretaría Distrital de Movilidad, la Secretaría Distrital del Hábitat y representantes de las mujeres, en el que se socialicen las principales falencias, para que sean incluidas en los nuevos trazados de Transmilenio, Transmicable, Metro y buses del SITP.
- ▶ Compartir los resultados del taller con la Secretaría de la Mujer y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, con la finalidad de establecer metas y lineamientos de política pública que contengan soluciones para los puntos en los que se tiene una mayor percepción de inseguridad.
- ▶ Para mejorar el tema de recolección de basuras, se propone crear una mesa de trabajo con la Unidad Administrativa de Especial de Servicios Públicos (UAESP), para que se coordinen programas de mejora del servicio con los distintos operadores. Al respecto, las mujeres consideran apropiado organizar talleres de capacitación en reciclaje y uso adecuado del agua los cuales pueden realizarse con la Secretaría de Ambiente en el marco del Plan Distrital del Agua del distrito.
- ▶ Frente a los altos costos de los servicios públicos, las mujeres sugieren la incorporación de energías alternativas y la instalación de tanques recolectores de lluvias.

## 7.12. TALLER CON COMUNIDAD RAIZAL

### Retos

- ▶ El principal reto es el acceso a vivienda. Los participantes expresaron su preocupación por el alto costo de los arriendos y por la poca información acerca de los beneficios que ofrece la Secretaría Distrital del Hábitat.
- ▶ Se sienten hacinados dentro de las viviendas debido a que los espacios son muy estrechos. Por lo tanto, necesitan cocinas y patios grandes donde puedan compartir en familia, ya que esto es parte fundamental de su cultura.
- ▶ Existe un déficit de equipamientos y mobiliario en los barrios donde residen debido a que se necesitan más parques (los pocos que hay están en mal estado), centros de salud, casas culturales, colegios y jardines infantiles.
- ▶ Hacen falta más estaciones de Transmilenio y de buses del SITP en las zonas de la periferia donde habita un número importante de miembros de esta comunidad.
- ▶ Las vías dentro de los barrios se encuentran en mal estado. Esto genera problemas de movilidad para vehículos particulares, de transporte público y, además, dificulta la recolección adecuada de las basuras.
- ▶ Tener un sitio adecuado para mantener sus tradiciones culturales y organizar reuniones en donde no se sientan discriminados y, así mismo, puedan convivir con otros ciudadanos.
- ▶ La comunidad se siente insegura en sus barrios debido a la presencia de expendedores de sustancias psicoactivas y a la falta de cámaras y postes de iluminación. Se debe mitigar el riesgo de inundación en lugares cercanos a los ríos Bogotá y Tunjuelito, ya que en época de lluvias esto representa un riesgo para la salud de las personas que viven en la zona.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con el fin de mejorar la información acerca de los subsidios de vivienda, la comunidad propuso espacios de socialización por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat, en los que se les proporcione la información precisa y necesaria para acceder a los programas. Así mismo, se pueden organizar capacitaciones de educación financiera y de ahorro para vivienda, en los cuales participe el Fondo Nacional del Ahorro. Ante la preocupación por el espacio de las viviendas, se sugiere organizar jornadas de socialización en las cuales se mencionen las principales necesidades para que se tengan en cuenta dentro de los proyectos de VIP y VIS.
- ▶ Respecto al déficit de equipamientos y mobiliario en los barrios, se considera importante trabajar de manera articulada con la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Educación y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, para que se evalúe la pertinencia de nuevos parques, centros de salud, casas culturales, colegios y jardines infantiles.
- ▶ Con el fin de mejorar la movilidad, es pertinente establecer un diálogo entre la Secretaría Distrital de Movilidad, la Secretaría Distrital del Hábitat y representantes de la comunidad, en el que se socialicen las necesidades puntuales de transporte, para que éstas sean tomadas en cuenta en los nuevos trazados de Transmilenio, Transmicable, Metro y buses del SITP.
- ▶ Para mejorar las vías en los barrios, se plantea establecer una comunicación más directa entre la comunidad y los ediles de la localidad con el fin de hacer un seguimiento de manera conjunta.
- ▶ El tema de un sitio adecuado para mantener sus tradiciones y organizar reuniones, se puede gestionar a través del trabajo conjunto entre la Secretaría de Integración Social, la Secretaría Distrital del Hábitat, los ediles y la comunidad; con el fin de analizar la viabilidad de tener este tipo de lugares en los barrios donde habite la mayor parte de la población raizal.
- ▶ Con relación a seguridad, se recomienda compartir los resultados de los Talleres con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, con el fin de establecer metas y lineamientos de política pública que contengan soluciones para los puntos en los que se tiene una mayor percepción de inseguridad (Policía, cámaras e iluminación). Impulsar programas que vinculen a la Secretaría Distrital de Medio Ambiente para que se organicen proyectos de arborización sostenible en los distintos barrios de la ciudad, que ayuden a mitigar los daños causados por los gases de efecto invernadero. También, crear programas de capacitación en el manejo de fuentes hídricas y desechos sólidos, especialmente en zonas de alta peligrosidad, como las aledañas a los ríos Bogotá y Tunjuelito.

## 7.13. TALLER CON RURALIDAD

### Retos

- ▶ El primer reto encontrado está relacionado con la titulación y uso de los predios, ya que muchas propiedades se encuentran en un limbo jurídico. Los principales puntos por resolver son: la normativa para familias propietarias de predios con menos de cuatro hectáreas; definir el futuro inmediato de los predios que coinciden con el trazado de Parques Nacionales Naturales; buscar los medios de control y formalización de los lotes o “terceros” ubicados en el área rural.
- ▶ El tema de la conectividad sigue siendo una barrera para esta población, ya que hay pocos puntos de acceso a internet. Por esta razón, se necesitan más antenas que ofrezcan una mayor cobertura para los hogares rurales.
- ▶ En el tema de localización, el principal reto es la posible reubicación de algunos habitantes del corregimiento de Nazareth a quienes se les ha ofrecido, como única alternativa, el traslado a la zona urbana de Usme; sin embargo, los habitantes del Sumapaz piensan que esta opción es perjudicial para sus oportunidades laborales, ya que su vocación productiva es la agrícola. Por lo anterior, es necesario encontrar una opción viable para estas familias, en caso de que se ejecute el proyecto de la hidroeléctrica.
- ▶ La comunidad manifestó su insatisfacción en dos aspectos esenciales del hábitat digno: en primer lugar, la falta de un hospital en tanto existe la preocupación por trasladarse entre dos y tres horas hasta la ciudad para recibir atención especializada; en segundo lugar la necesidad de una universidad en la zona pues los habitantes del Sumapaz señalan que esto les genera costos de vivienda adicionales para los jóvenes en la ciudad.
- ▶ Otro tema relacionado con el entorno es la falta de un supermercado. La comunidad expresó su deseo de examinar opciones para tener uno o varios supermercados cerca a los corregimientos, ya que actualmente es necesario ir hasta Usme para comprar sus víveres.
- ▶ Otro reto es la movilidad, ya que solo existe una ruta que sale a las 8:30 a.m. y regresa a la 1:30 p.m., razón por la cual se deben buscar opciones para incrementar la frecuencia de las rutas.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con relación al tema de legalización de predios y los llamados “terceros”, una de las estrategias para solucionar el problema es iniciar un diálogo con la Agencia Nacional de Tierras y la Secretaría Distrital del Hábitat, en la cual se establezca una línea jurídica para definir la situación de los herederos con menos de cuatro hectáreas y, así mismo, legalizar los lotes adquiridos por compradores de buena fe, quienes no tienen un acceso adecuado a los servicios básicos debido a la informalidad de sus propiedades.
- ▶ Con respecto a los predios que se encuentran dentro del Parque Nacional Natural del Sumapaz, es necesario

establecer una mesa de trabajo entre representantes de Parques Nacionales Naturales, la Secretaría Distrital del Hábitat y los propietarios de los terrenos, en la que se defina el uso y futuro de estos predios.

- ▶ La comunidad propone mejorar el acceso a internet a través de una gestión conjunta entre la Secretaría Distrital del Hábitat, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. – EEB -ESP, y la Junta Administradora Local del Sumapaz con el fin de instalar nuevas antenas en la zona.
- ▶ En relación con la posible reubicación de la comunidad que habita el corregimiento de Nazaret en el Sumapaz, se debe abrir un diálogo de alto nivel entre la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital del Hábitat, la Empresa de Energía de Bogotá, la Defensoría del Pueblo y la Alcaldía Local del Sumapaz, con el fin de definir una “tercera vía”, en la que se pueda llevar a cabo el eventual proyecto hidroeléctrico, sin afectar la permanencia y desarrollo de los habitantes del Sumapaz.
- ▶ Para la falta de hospitales y universidades, la comunidad sugiere realizar una petición a las Secretarías Distritales de Salud y de Educación, las cuales son las encargadas de gestionar y aprobar estos proyectos. Los participantes propusieron buscar algún tipo de cooperación con la empresa privada para tener un supermercado móvil, el cual maneje determinados horarios y haga presencia en cada corregimiento.
- ▶ Con el fin de mejorar la movilidad para los habitantes del Sumapaz, los participantes proponen promover un diálogo entre la Secretaría Distrital de Movilidad, la Junta Administradora Local y las empresas transportadoras, para analizar la viabilidad de ampliar la frecuencia de las rutas.

## 7.14. TALLER CON PERSONAS MAYORES

### Retos

- ▶ Garantizar una vivienda adecuada para personas mayores. Los participantes afirman que el principal reto es adquirir y suplir los gastos que genera una vivienda. Además, dicen que la oferta de vivienda no se adecúa a sus necesidades y, por lo tanto, se le debe hacer seguimiento a los nuevos proyectos inmobiliarios para que cumplan con las necesidades de espacio y comodidad que requieren las personas mayores. Por otro lado, manifiestan que no hay claridad acerca de los programas y servicios relacionados con la oferta de vivienda. Recuperar el espacio público. En cuanto al espacio público, el grupo concluye que existen dos problemas fundamentales. El primero, es la afectación del espacio público debido a la proliferación de basuras, la contaminación, el exceso de carteles y la contaminación auditiva. El segundo, es el uso que los ciudadanos le dan al espacio público, ya que no existe una cultura ciudadana que resalte la importancia de tener andenes que faciliten la movilidad de las personas.
- ▶ Reducir la contaminación y aumentar la biodiversidad. Los participantes señalaron que el medio ambiente está siendo

afectado por la contaminación de los ríos, la deforestación y el smog producido por las fábricas y vehículos de la ciudad.

- ▶ Racionalizar el cobro de los servicios públicos domiciliarios. Al respecto, el grupo afirma que sus ingresos son insuficientes en comparación con el alto costo de los servicios.
- ▶ Asegurar una vida digna para las personas mayores. Los participantes afirman que no hay una vida digna para los adultos mayores, ya que no todos tienen acceso a: subsidios de alimentación y transporte; generación de empleo y plan semilla; programas para la recreación de la tercera edad; transporte público seguro y de calidad; acceso a programas de salud.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Las soluciones halladas para garantizar una vida digna de las personas mayores son: desarrollar proyectos gratuitos de vivienda para personas mayores sin recursos; incluir rampas y demás mobiliario para personas con movilidad limitada; la creación de conjuntos habitacionales exclusivos para personas mayores con zonas verdes y salones comunitarios; programas de vivienda de uso exclusivo para tercera edad, los cuales no deben ser heredables; programas y subsidios que incentiven mejoras en las viviendas para las personas mayores.
- ▶ Con relación a la protección del espacio público, los participantes propusieron organizar a los vendedores ambulantes en zonas de la ciudad donde puedan trabajar y que se promueva el respeto por el uso del espacio público. Como principal medida para reducir la contaminación y aumentar la biodiversidad, se plantea la creación de talleres comunitarios que fomenten una cultura ciudadana en estos aspectos.
- ▶ Para mitigar el alto cobro de los servicios públicos domiciliarios, en este grupo se propone que exista un cargo fijo para el costo de los servicios de acueducto y alcantarillado. Adicionalmente, que dicha política esté acompañada de pedagogía sobre el uso de basura (separar y reutilizar) y el manejo de aguas residuales.
- ▶ El grupo expone las iniciativas que, para asegurar una vida digna para las personas mayores, se deben garantizar: un auxilio para Transmilenio; programas de ahorro programado para vivir la vejez; medios de acceso para un servicio de salud (generalizado y de calidad). Por otro lado, se sugiere trabajar con la ciudadanía en los temas de civismo y cultura hacia las personas mayores

## 7.15. TALLER VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

### Retos

- ▶ El principal reto es acceder a una vivienda propia. Sin embargo, los participantes mencionaron tener poca información acerca de los beneficios que ofrece la Secretaría Distrital del Hábitat señalando, además, que no son claros los beneficios que tienen como víctimas en el tema de vivienda.
- ▶

- ▶ Existe un déficit de equipamientos y mobiliario en los barrios donde residen debido a que se necesitan parques públicos, centros de salud, colegios, polideportivos y casas culturales. La comunidad tiene la percepción de que faltan estaciones de Transmilenio y otras opciones de transporte público integrado cerca a sus lugares de residencia. Este grupo poblacional siente inseguridad en sus barrios debido a la falta de un CAI, cámaras y postes de luz, lo cual aumenta el riesgo de sufrir atracos u otro tipo de ataques contra su integridad física. A los participantes les preocupa el hecho de ser revictimizados, ya sea porque no tienen seguridad jurídica de la tenencia de su propiedad o les toque vivir cerca de sus victimarios.

### Propuestas y soluciones

- ▶ Con el fin de mejorar la información acerca de los subsidios de vivienda, la comunidad propuso unos espacios de socialización por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat, en donde se les provea la información precisa y necesaria para acceder a los programas. Así mismo, se pueden organizar capacitaciones de inclusión financiera y de ahorro para vivienda, en los cuales participe el Fondo Nacional del Ahorro.
- ▶ Con el fin de tener claridad sobre los derechos a los que tienen las víctimas, se considera necesario establecer una mesa de trabajo en la que participe la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, y la Secretaría Distrital del Hábitat, con el fin de dar claridad acerca de las posibilidades que tiene el distrito para ayudarles a solucionar el tema de vivienda propia.
- ▶ Con el fin de reducir el déficit de equipamientos y mobiliario, se sustenta la pertinencia de trabajar de manera articulada con la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Educación y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, para que se evalúe el requerimiento de esta población de nuevos hospitales, colegios y polideportivos.
- ▶ Con el fin de mejorar la movilidad, se hizo la propuesta de establecer un diálogo entre la Secretaría Distrital de Movilidad, la Secretaría Distrital del Hábitat y representantes de este grupo poblacional, en el que se socialicen las necesidades puntuales de transporte, para que estas sean tomadas en cuenta en los nuevos trazados de Transmilenio, Transmicable, Metro y buses del SITP.
- ▶ Compartir los resultados del taller con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, con el propósito de definir metas y lineamientos de política pública que contengan soluciones para los puntos en los que se tiene una mayor percepción de inseguridad (Policía, cámaras, iluminación y revictimización).
- ▶ Para evitar la revictimización, se sugiere trabajar de manera conjunta entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, y la Secretaría Distrital del Hábitat, con el objetivo de garantizar estabilidad jurídica al momento de recibir vivienda propia.

## 7.16. TALLER CON LA COMUNIDAD

### Rrom

#### Retos

- ▶ El principal reto para el acceso a vivienda propia identificado por los participantes fue la falta de ahorro y posibilidades de acceso a crédito, especialmente debido a que muchos se encuentran reportados en las centrales de riesgo.
- ▶ Se identificaron retos para el acceso a oportunidades laborales y la inexistencia de programas para el desarrollo y fortalecimiento de emprendimientos acordes a la cultura de las comunidades.
- ▶ Se identificó como un reto la necesidad de contar con una casa cultural para la comunidad, sin embargo, existe desconocimiento del proceso y los requerimientos específicos para este espacio.
- ▶ Se indicó como una problemática el desconocimiento respecto a la ruta para acceder a los programas de mejoramiento de vivienda.
- ▶ Refieren que se requiere una política pública de vivienda diferencial para la comunidad gitana que reside en la ciudad. Se expuso la propuesta de realizar una caracterización de los hogares Rrom que viven actualmente en la ciudad.

#### Propuestas y soluciones

- ▶ Diseñar e implementar marcos normativos diferenciales, tanto desde el nivel nacional como en el distrital.
- ▶ Crear una plataforma digital con los pasos para que los gitanos puedan acceder a vivienda propia.
- ▶ Fortalecimiento de emprendimientos creados e incentivos para la estructuración de nuevos proyectos de negocio.
- ▶ Incluir programas de *leasing* habitacional en las políticas que se desarrollen, así como la posibilidad de acceder a vivienda usada.
- ▶ Incentivar y fortalecer los programas de mejoramiento de vivienda.
- ▶ Mejorar la comunicación de programas y rutas de acceso para los programas de las diferentes entidades.
- ▶ Generar capacitaciones en temas de ahorro, acceso a crédito y capacidades financieras.
- ▶ Realizar espacios de encuentro entre la comunidad gitana y el resto de la ciudadanía, con el fin de mejorar el entendimiento respecto de la cultura de este pueblo.



Fotografía: localidad Ciudad Bolívar, Bogotá.

# 8

# RETOS DE LA POLÍTICA DEL HÁBITAT A 2030

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

## 8. RETOS DE LA POLÍTICA DEL HÁBITAT A 2030

El diagnóstico de la vivienda y el hábitat en Bogotá D.C. han puesto en evidencia que el distrito presenta grandes dificultades relacionadas con el reto cuantitativo derivado de la dimensión gigantesca del problema del déficit, pero que, sobretodo, se encuentra en grave crisis en relación con la calidad de las viviendas y el hábitat actual.

En síntesis, se puede afirmar que mientras las dificultades cuantitativas de nueva vivienda pueden tener respuesta, entre otras, en una estrategia potente de gestión de suelos urbanizables existentes y de la mano del sector inmobiliario, el reto de cualificar el hábitat actual requiere de acciones diversificadas, a partir de la identificación precisa de los territorios en crisis o déficit del hábitat y sobre la base de la gestión pública eficaz y la integración necesaria del sector privado.

Para dar respuesta a los desafíos mencionados precedentemente, la estrategia de formulación de la política se plantea en un escenario de cuatro dimensiones (4D), fuertemente interrelacionadas y flexibles en sus contenidos. La noción de “Cuatro Dimensiones” hace referencia a una clara intención de entender los problemas y soluciones del hábitat de manera integral y dinámica, no solo en el espacio sino también en el tiempo y para la población.

El primer componente de la Estrategia 4D es la identificación de los retos de la política que derivan del diagnóstico. Estos retos se conciben como una forma de encuadre y marco de referencia para abordar las grandes soluciones cuantitativas y cualitativas para el hábitat en Bogotá, entendida como parte de la Región Metropolitana en formación.

El segundo componente es el Territorio. Con base en los resultados del diagnóstico territorial desarrollado a partir del análisis factorial construido sobre la base de datos a nivel de manzanas residenciales, formular líneas de política, programas y proyectos encaminados a responder a los retos del hábitat en cada sector urbano. Este componente garantiza la espacialización de la política.

El tercer componente es el relacionado con el enfoque de derechos humanos. Las mujeres, las familias, los niños y adolescentes, los jóvenes, los adultos y adultos mayores, los discapacitados, las víctimas, los grupos étnicos, las diversidades sexuales, los habitantes de calle, los campesinos y los inmigrantes son entendidos como grupos poblacionales que deben tener una referencia concreta en la formulación de las líneas de política, programas y acciones para cualificar el hábitat y responder a las demandas cuantitativas existentes.

El cuarto componente se relaciona con la institucionalidad y las directrices para la gestión y financiación de las líneas de

política, sus programas y proyectos. Se quiere establecer la responsabilidad directa e indirecta de los agentes públicos y privados en el desarrollo concreto de la política, para responder a los retos territorializados y con grupos poblacionales concretos. Este cuarto componente establece además el tiempo esperado para concretar las acciones, con el fin de no repetir las falencias de la política 2007-2017.

El instrumento CONPES previsto recientemente para las políticas públicas del distrito, permite que esta política del hábitat tenga directrices claras para cada una de las instituciones relacionadas bajo el enfoque del hábitat integral y territorial propuesto.

Según datos de la EM de 2017, en ese año en Bogotá se generaron 57.525 nuevos hogares y fueron producidas 35.630 viviendas. En esta lógica, 21.895 hogares no pudieron ser atendidos con vivienda nueva y debieron optar por dos caminos: el mercado informal o la oferta en el contexto regional. A este crecimiento sin respuesta, se debe agregar que actualmente el 45,0% de los hogares viven en arriendo y el 60,0% de ellos percibe ingresos inferiores a 4 SMMLV.

Frente a esta situación, solo hay dos opciones: la generación suficiente de vivienda nueva en el mercado formal o la asimilación de la informalidad, con las consecuencias en términos de la baja calidad del hábitat y la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos.

A la fuerte demanda de vivienda social se agrega la dificultad para su adquisición por parte de las familias de menores ingresos (60,0% de arrendatarios con ingresos inferiores a 4 SMMLV). El principal escollo corresponde a la insuficiencia del subsidio nacional, lo que hace imposible lograr el cierre financiero.

Por lo anterior, es fundamental que la política de hábitat promueva instrumentos integrales para el acceso a la vivienda, en los que se contemple el perfil de cada hogar postulante y se constituyan combinatorias que permitan la confluencia de recursos de la nación y el distrito. El fin último es contrarrestar la dinámica de producción informal de vivienda, que atenta en todo sentido contra el hábitat de calidad, objetivo básico de la presente política.

El instrumento CONPES previsto recientemente para las políticas públicas del distrito, permitirá que esta política del hábitat tenga directrices claras para cada una de las instituciones relacionadas bajo el enfoque del hábitat integral y territorial propuesto. Así mismo, debe ser tarea permanente el fortalecimiento del sector y de la gestión pública distrital, para garantizar la eficiencia y eficacia en el logro de los retos del hábitat propuestos.

## Formulación: factores estratégicos y acciones

De los principales problemas identificadas a partir del diagnóstico, en relación con el hábitat, se adelantó una priorización que concluye en:

1. Barreras en la producción y el acceso a la vivienda,
2. Infraestructura y prestación de servicios públicos diferenciados territorialmente,
3. Equipamientos sociales, espacio público y transporte articulados insuficientemente a la vivienda y generando brechas y segregación,
4. Débil integración del hábitat productivo a la política,
5. Incidencia del riesgo y cambio climático,
6. Persistencia de asentamientos informales, y,
7. Desarticulación de la ruralidad, y de la región al hábitat de la ciudad.

Estas problemáticas generan la necesidad de formular estrategias y acciones concretas para resolver esas problemáticas, durante la vigencia de la política.

Estas son:

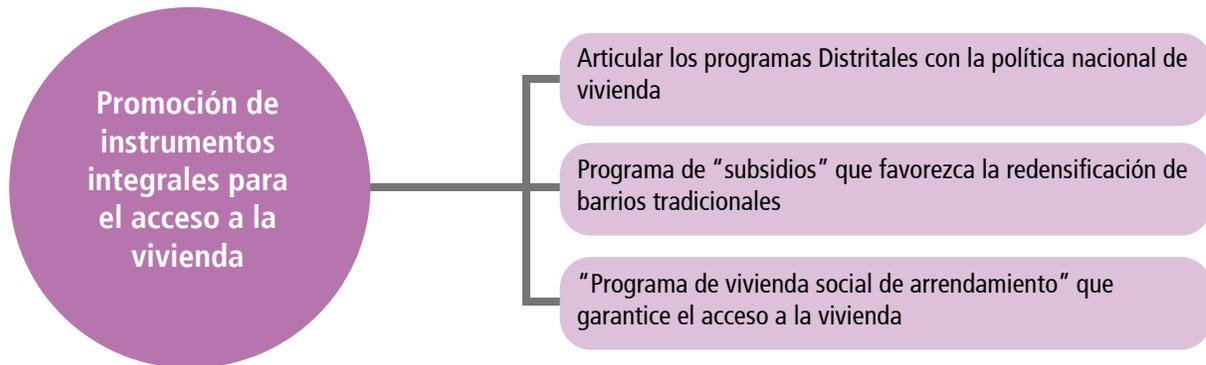
Gráfico 10. Retos de la política de hábitat Bogotá D.C.



Fuente: Elaboración propia.

## 8.1. PROMOCIÓN DE INSTRUMENTOS INTEGRALES PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA

Gráfico 11. Reto 01



Fuente: Elaboración propia.

Las principales acciones contemplan:

→ Es necesario articular los programas Distritales con la política nacional de vivienda. Los actuales programas Mi Casa Ya (cuota inicial), la Vivienda de Interés Social VIP en calidad de gratuidad o con subsidio y los Semilleros de Propietarios, se pueden articular de forma complementaria con los mecanismos financieros a cargo de la SDHT. La estrategia para lograrlo es concretar en el corto plazo con el Gobierno Nacional una línea especial de subsidios y programas complementarios para el distrito, financiable a través de las fuentes actuales de la nación, y una inversión del distrito a través de subsidios.

Esta articulación permitirá que las metas de subsidios y otorgamientos de viviendas sean realmente alcanzables, generando de forma adicional un beneficio para acceder a viviendas de mejor calidad, aumentando el multiplicador del gasto Distrital (llegar a más familias con los mismos recursos y reducir costos por vivienda transitoria).

→ Por otro lado, es necesario formular y desarrollar un programa de "subdivisión" que favorezca la redensificación de barrios tradicionales. El proceso de gentrificación que están padeciendo algunos barrios tradicionales de la ciudad puede convertirse en la oportunidad para promover un proceso de subdivisión de viviendas que favorezca la obtención de recursos por parte de las familias propietarias y la oferta de nuevas unidades residenciales en arriendo, para responder a la demanda social. En una segunda fase, estas nuevas unidades residenciales pueden hacer parte de modalidades tipo leasing habitacional.

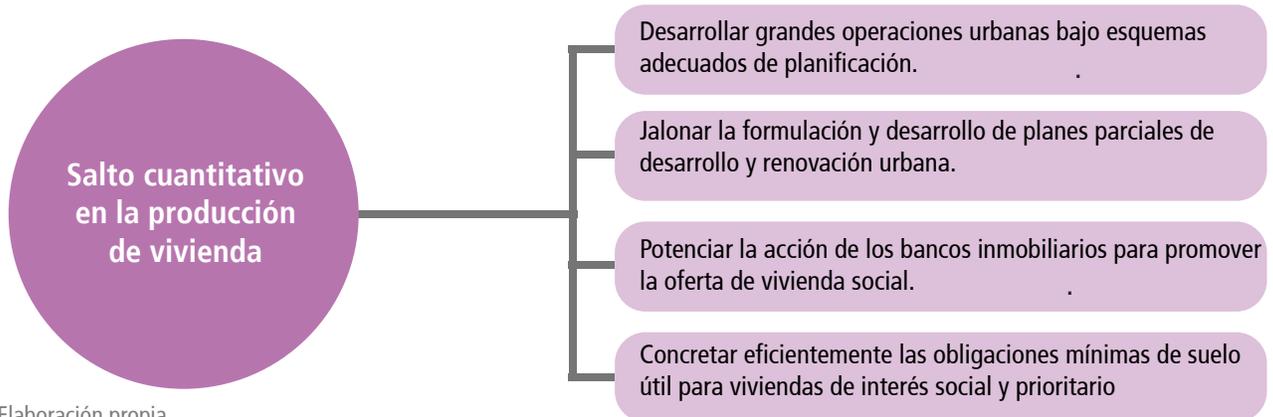
Para lo anterior, el distrito adelantará los estudios pertinentes y la formulación de las acciones y la reglamentación del "Programa de Arrendamiento / Subdivisión" que permitan identificar los barrios tradicionales en los cuales se deberán aplicar las acciones pertinentes, los plazos y la forma de gestión.

→ Siendo este un tema detectado con fuerza en el diagnóstico, se propone formular un "Programa de Vivienda Social en Arrendamiento", que garantice el acceso a todos, según criterios de postulación y calificación del distrito. Para dar cubrimiento a todas las necesidades de vivienda social según condiciones particulares de hogares, es imprescindible abordar la demanda generada por familias de bajo ingreso sin opción actual de acceder a vivienda en propiedad. Los resultados del diagnóstico indican que el 60,0% de la población que habita en arriendo gana menos de 4 SMMLV, y más aún que de ellos 70.000 hogares disponen en sus viviendas de una sola habitación (hacinamiento crítico).

El Programa enfatizará territorialmente en áreas objeto de densificación y/o redensificación, particularmente en los barrios de origen no formal que han alcanzado en los últimos años niveles adecuados de consolidación urbanística y que cuentan con suelos útiles no desarrollados. A este programa podrán acceder hogares objeto de reubicación por riesgo alto no mitigable.

## 8.2. NECESIDAD DE UN SALTO CUANTITATIVO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Gráfico 12. Reto 02



Fuente: Elaboración propia.

Con base en las proyecciones de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), para el año 2030 Bogotá alcanzará los 3,4 millones de hogares. Lo anterior supone que la ciudad multiplicará su número de hogares por 1,3 en 2030, frente al total estimado en 2016. Así, con el fin de gestionar las soluciones habitacionales requeridas para los nuevos hogares y evitar la expansión del déficit de vivienda, se entiende que la formación de hogares demandará la construcción de un número importante de nuevas viviendas.

Según los mismos cálculos, los potenciales demandantes de VIS serán todos los hogares que, al formarse, cuenten con ingresos menores o iguales a 4 SMMLV. Estos representan en promedio el 60,5 % de los hogares en Bogotá en el periodo 2008-2016.

Según la SDHT, la participación de los hogares en el rango de análisis ha sido estable en torno a la media, de manera que se puede afirmar que existe una consolidación de la clase media y clase media emergente, y se esperaría que la proporción de hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV no presentará cambios drásticos durante los próximos 30 años. En este escenario, Bogotá contaría con 2.073.107 hogares con ingresos menores o iguales a 4 SMMLV en 2030, lo que significa que entre 2016 y 2030 se formarán 532.474 hogares que potencialmente demandarán VIS.

En conjunto la producción de vivienda total requerida para cubrir la formación de hogares en todos los rangos de ingresos y reducir el déficit cuantitativo de vivienda en el horizonte de la política se estima en 955.830 unidades, mientras que a 2050 la producción total deberá alcanzar las 2.479.721 viviendas. Para responder a ese reto el distrito Capital deberá aplicar una política urbana basada en la ejecución de grandes actuaciones urbanas integrales y en la eficiente gestión de suelo para el desarrollo de programas de vivienda. Las nuevas operaciones de vivienda tendrán además el rol de cualificar integralmente la ciudad.

El desarrollo de nuevas partes de ciudad de alta calidad urbana deberá acompañarse del establecimiento de medidas para la construcción sostenible que propendan por el aprovechamiento

de las condiciones ambientales del entorno, maximizando las fuentes de control térmico, tales como ventilación y reducción energética para crear condiciones de confort que eviten el uso de sistemas mecánicos o eléctricos, considerando el clima, localización, paisaje, forma, selección de materiales, aislamientos, y criterios de diseño interior, orientación y manejo del acceso solar, luz natural y ventilación.

Las grandes operaciones urbanas previstas en el POT reportarán además una dimensión importante de vivienda social. En términos de VIS se espera llegar a 350.000 unidades, que complementan otras 528.000 de precio libre, para un total aproximado de 878.000.

En este contexto es necesario promover proyectos en los que se disminuyan las cargas futuras mediante el manejo adecuado de la energía y el agua y la utilización de energías alternativas y renovables, debe ser también una pauta generalizada en la práctica del proyecto de viviendas como proyecto de hábitat.

Las principales acciones contemplan:

→ En línea con la propuesta del POT, del Plan de Desarrollo y con una visión al 2030, se propone desarrollar grandes operaciones urbanas bajo esquemas adecuados de planificación. Las operaciones urbanas Lagos de Torca, Lagos de Tunjuelo y POZ Usme, según la SDP garantizarían 208.000 unidades de vivienda aproximadamente, en el escenario 2030. Mediante estas grandes operaciones el distrito podría concretar nuevos tejidos urbanos en los que los espacios públicos y los equipamientos marcarán una ciudad con óptimos estándares urbanísticos.

→ Así mismo, es imprescindible señalar la formulación y desarrollo de planes parciales de desarrollo y renovación urbana. El distrito Capital promoverá la urbanización y construcción de nuevos sectores urbanos en suelos de desarrollo y renovación urbana, mediante planes parciales, con énfasis en calidad del hábitat. Para ello se propone adelantar acuerdos público-privados para promover la gestión de suelo y el desarrollo de



Fotografía: Proyecto de vivienda Ícaro, barrio Villa Israel, localidad de Usme, Bogotá.

proyectos que permitan alcanzar una meta de 200.000 unidades de vivienda nueva en planes parciales, en el escenario 2030. La SDHT adelantará actividades de coordinación interinstitucional con el fin de promover la ejecución de los proyectos de vivienda vinculados a los planes parciales.

→ Complementariamente, es necesario potenciar la acción de los bancos inmobiliarios para promover la oferta de vivienda social. En el distrito Capital cumplen funciones de Banco Inmobiliario la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano y la Caja de Vivienda Popular. Estas entidades podrán adquirir los inmuebles necesarios para ejecutar proyectos o programas de vivienda de interés social destinados a la adquisición o el arrendamiento.

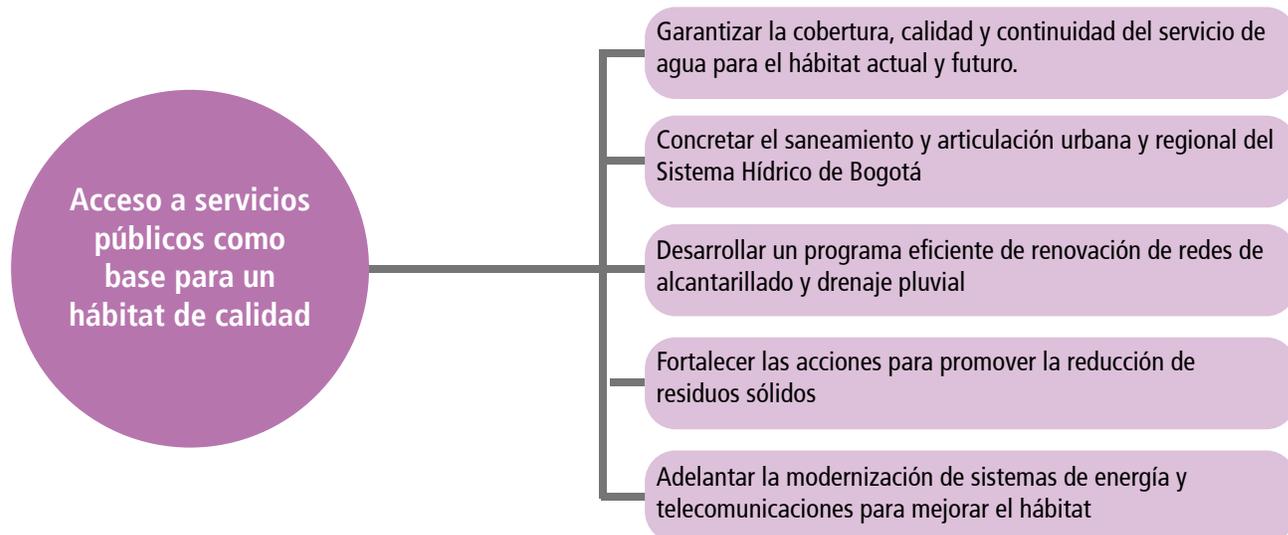
Además, podrán enajenar los inmuebles de su propiedad, urbanizados o no y/o ejecutar proyectos o programas de vivienda en los mismos, a través de esquemas asociativos con particulares o con otras entidades públicas. Los bancos podrán transferir total o parcialmente los referidos predios y/o las obras ejecutadas en los mismos, con cargo a sus recursos, a título de subsidio familiar de vivienda y/o destinarlos como aporte a título gratuito, para facilitar el desarrollo del proyecto o programa.

→ Por otra parte, es necesario concretar eficientemente las obligaciones mínimas de suelo útil para Vivienda de Interés Social Prioritario. Los planes parciales o proyectos urbanísticos deben cumplir con lo establecido en la regulación nacional en relación con el porcentaje de suelo útil residencial cuyo destino es la VIP. Los recursos derivados del pago en dinero de esta obligación se destinarán a la adquisición de predios, obras de urbanización y obras de mitigación en la estructuración y ejecución de proyectos de VIP. En cuanto al territorio prioritario destinado para esta estrategia, se puede afirmar que aplica a todos los suelos bajo el tratamiento de desarrollo y renovación urbana.

Para la implementación de las acciones antes descritas es necesaria la articulación de las diferentes entidades del Sector Hábitat en formulación de planes y proyectos para la dotación de vivienda adecuada bajo el liderazgo de la SDHT. Esta articulación promoverá la integración social y económica de los beneficiarios con el fin de localizar unidades de vivienda tipo VIS y VIP en zonas urbanas, con accesibilidad a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos sociales, aglomeraciones económicas y comerciales y oportunidades de empleo. De esta manera, se promueve el rol de la vivienda adecuada como un catalizador de la prosperidad social y económica.

## 8.3. ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS COMO BASE PARA UN HÁBITAT DE CALIDAD

Gráfico 13. Reto 03



Fuente: Elaboración propia.

El diagnóstico territorial hace patente las grandes deficiencias en la oferta de servicios públicos que ofrece la ciudad. Aunque la cobertura del servicio de acueducto es del 99%, se identifica una baja disponibilidad en las localidades de Suba, Bosa, Tunjuelito y San Cristóbal. En cuanto al alcantarillado, la cobertura es del 99.3% y sin embargo, sectores como el de Chapinero, Chicó y Suba tienen restricciones para adelantar procesos de redensificación.

La recolección de basuras en la ciudad se encuentra en un 99,7% de cubrimiento, sin embargo, persiste la práctica de arrojo clandestino de desechos en treinta y un puntos (31) localizados al sur occidente en las localidades de Ciudad Bolívar, Puente Aranda y Tunjuelito. Lo anterior plantea el reto de aumentar el aprovechamiento de residuos sólidos generados, pues actualmente, casi en su totalidad son transportados al sitio de disposición final, sin alternativas de tratamiento y/o valorización de residuos, ni sistemas de tratamiento del relleno sanitario Doña Juana.

En relación con el sistema de energía, si bien se ha alcanzado una cobertura del 100%, el avance en la soterrización de las redes solo presenta un 33% y no en los sectores residenciales. En relación con tecnologías de la información y las comunicaciones, es necesario avanzar permanentemente en cubrimiento y calidad en toda la ciudad.

Las principales acciones contemplan:

→ Siendo el agua un elemento central en la política del hábitat, se propone garantizar la cobertura, calidad y continuidad del servicio de agua para el hábitat actual y futuro. El distrito Capital ordenará el hábitat a partir de la gestión integral del agua. En este marco, los compromisos básicos son tres: (1) emprender acciones ligadas a la protección de las cuencas hidrográficas, humedales y corredores ecológicos que garanticen

el abastecimiento del recurso hídrico; (2) optimizar las plantas de tratamiento de agua potable a partir del uso de nuevas tecnologías para lograr mayores niveles de eficiencia y (3) ampliar capacidades en función de la dinámica de crecimiento poblacional.

La ampliación de capacidades tendrá dos líneas de acción: la cualificación de redes actuales y la expansión. Frente al primer aspecto, es prioritario formular y desarrollar planes y proyectos concretos para la construcción, expansión y/o rehabilitación del sistema de abastecimiento y distribución de agua potable y/o la renovación y actualización de redes de acueducto, en los sectores urbanos con capacidad insuficiente y/o limitada.

En relación con la expansión, es necesario articular las nuevas redes con el desarrollo del nuevo hábitat, lo cual implica garantizar que los planes de expansión de los servicios públicos se articulen con las grandes operaciones urbanas y los planes parciales generadores de nuevas oportunidades de vivienda social y hábitat de calidad.

→ En esa misma línea, se hace necesario concretar el saneamiento y articulación urbana y regional del sistema hídrico de Bogotá. En perspectiva de lograr mejores condiciones del hábitat en el distrito Capital y la Región Metropolitana, la acción más importante es concretar en la vigencia de la política, el saneamiento del sistema hídrico de Bogotá, y lograr su plena articulación al hábitat distrital y regional.

Por ello es básico continuar y potenciar la ejecución del plan de saneamiento del Río Bogotá y sus afluentes, mediante la construcción del sistema de interceptores y de las plantas de tratamiento de aguas residuales. La meta de esta acción es lograr, en la vigencia de la política, el tratamiento del 100% de las aguas servidas en todo el distrito Capital, y la integración de



Fotografía: Obras infraestructura, Bogotá.

los ríos como parte del sistema de grandes parques y corredores ambientales.

→ Así mismo, es ineludible desarrollar un programa eficiente de renovación de redes de alcantarillado y drenaje pluvial. Las posibilidades de renovación urbana y oferta de nueva vivienda en las zonas centrales de la ciudad dependen en gran medida de la cualificación de las redes de alcantarillado. Es prioritario establecer un plan para la construcción, expansión y/o rehabilitación del sistema de alcantarillado sanitario, priorizando la renovación y actualización de redes, en los sectores con capacidad insuficiente y limitada, y plenamente articulado a las expectativas de desarrollo de planes parciales de renovación y/o intervenciones a lo largo de los grandes proyectos de la movilidad.

Complementariamente, es necesario construir, reconstruir y complementar el sistema de drenaje pluvial con criterios sostenibles. El distrito debe emprender la ejecución de acciones integrales para garantizar la capacidad hidráulica del sistema de drenaje pluvial para recolectar, almacenar transportar y entregar las aguas lluvias de manera adecuada y oportuna a los cuerpos de agua, y promover el uso de sistemas urbanos de drenaje sostenible asociados a los ríos de la ciudad y al sistema de calles, avenidas y parques.

→ Es preciso, por otra parte, fortalecer las acciones para incentivar la reducción de residuos sólidos. Para promover formas de gestión de residuos sólidos asociadas al hábitat sostenible y garantizar el cumplimiento de parámetros propios del desarrollo sostenible, es necesario implementar programas y proyectos ligados al concepto de economía circular, que incentiven la separación en la fuente de los residuos sólidos, este y otro modelo de tecnologías innovativas debería ser profundizado e implementado según la pertinencia.

Igualmente, es necesario incorporar a los espacios públicos cercanos a la vivienda el mobiliario orientado a la entrega y depósito de residuos sólidos en articulación con programas estratégicos de cultura ciudadana.

→ En otro campo de los servicios públicos, se requiere adelantar la modernización de los sistemas de energía y telecomunicaciones para mejorar integralmente el hábitat. Las bajas cualidades paisajísticas y urbanas de los barrios populares en Bogotá están ligados al desorden y descuido en la implementación de redes asociadas a la energía eléctrica y el alumbrado público.

Por esta razón es necesario desarrollar planes y proyectos para la soterrización de redes de energía e integración de sus zonas de servidumbre al espacio público.

Igualmente se deben adoptar tecnologías que permitan la modernización de luminarias de alumbrado público con ahorro energético, calidad y eficiencia y generar incentivos para el uso de energías sostenibles en el espacio público.

Por otra parte, se debe mejorar la calidad de los servicios asociados a tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Con el fin de cualificar integralmente el hábitat en el distrito Capital, es fundamental desarrollar programas y proyectos que permitan la extensión e integración de las redes de provisión de los servicios TIC, aumentando la teledensidad. El territorio priorizado para implementar estas acciones está definido para los Grupos 1, 2, 3 y 4 del diagnóstico. En general esta estrategia incluye además el territorio regional.

## 8.4. EQUIPAMIENTOS, ESPACIO PÚBLICO Y TRANSPORTE PARA UN HÁBITAT EQUITATIVO

Gráfico 14. Reto 04



Fuente: Elaboración propia.

El diagnóstico territorial reveló deficiencias en la oferta de bienes públicos ligados a equipamientos, parques y modos de transporte. El déficit cualitativo y cuantitativo en cuanto a equipamientos sociales, lo corrobora lo anunciado hace unos años por el estudio que se formuló para el "Sistema Distrital de Equipamientos", en el distrito Capital (2010). Dicho estudio señaló que el 80,0% de los equipamientos existentes eran privados y tan solo el 17,0% públicos. Indicó además que menos del 1,0% eran deportivos, en tanto que menos del 3,0% eran culturales. La inexistencia de espacios adecuados para la práctica deportiva y para la cultura, está muy seguramente asociada a problemas de seguridad y delincuencia urbana.

Los análisis realizados espacialmente en el diagnóstico del presente estudio (PGISH Bogotá D.C.), muestran que la gran mayoría de la ciudad no cuenta con más de 1 metro cuadrado de construcción de equipamientos en educación, 0,5 metros cuadrados de construcción en salud y 0,52 metros cuadrados de construcción en cultura, por habitante.

En cuanto al espacio público, la tendencia espacial predominante muestra que la mayoría de la ciudad no cuenta con más de 3 metros cuadrados de suelo de parques por habitante, aunque el promedio de la ciudad está en 5,29 metros cuadrados/habitante. Si a ello se le agrega la condición lamentable en relación con la cantidad de árboles dispuestos en la ciudad, se puede entender el bajo nivel de la calidad del hábitat y del espacio urbano en general en la ciudad.

En cuanto al transporte, existen sectores como Usme, en donde la distancia a una vía de malla vial arterial es de 1.4 km, así como sectores en los bordes urbanos de la ciudad, en donde la distancia a una estación de Transmilenio es mayor a 3 km. Adicionalmente, existen sectores con muy baja conexión al SITP, como Usme, Ciudad Bolívar y Suba. Los sectores residenciales populares

presentan atrasos en la recuperación y mantenimiento de las vías, con efectos sustanciales en los tiempos de desplazamiento al trabajo y a los servicios sociales.

El espacio público y los equipamientos deben hacer parte integral de la política de hábitat, con el principal objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población bogotana a través del cubrimiento de los déficits, la distribución adecuada de los servicios sociales y básicos y el mejoramiento de la calidad espacial, funcional y paisajística urbana y rural.

Adicionalmente, esta política deberá priorizar acciones de gran escala en los sectores contiguos al corredor del Río Bogotá, que aparecen como espacios prioritarios para la aplicación de la política de hábitat en perspectiva de equipamientos y articulación regional y pueden aportar a la noción del río como epicentro de la Región Metropolitana Bogotá Sabana.

Las principales acciones contemplan:

→ Bajo el enfoque de hábitat desde la óptica integral, se propone desarrollar un programa de cualificación de los sectores residenciales con mayor déficit en equipamientos, espacios públicos y conectividad vial. Es prioritario garantizar que los sectores caracterizados por familias de bajo ingreso puedan acceder en la cercanía de su vivienda a servicios sociales básicos asociados principalmente al deporte, la cultura y el bienestar social. De la mano de estos proyectos, es factible generar nuevos parques de bolsillo, terrazas verdes públicas y ciclo rutas. Adicionalmente es factible mejorar la conectividad mediante la acción en vías locales básicas para la conexión a los sistemas de movilidad urbana.

Así mismo, el programa se articulará a procesos de renovación y redensificación con buena oferta de parques y equipamientos



Fotografía: Proyecto Transmicable, localidad Ciudad Bolívar, Bogotá.

en función de la población existente y proyectada. Para el año 2030 la densidad poblacional deberá aumentarse principalmente en las zonas del grupo 3 y 4, con un aumento considerable de los indicadores de parques y equipamientos.

→ Bajo la perspectiva metropolitana, se plantea formular y desarrollar grandes nodos de equipamientos de articulación regional. La ciudad y la región metropolitana presentan un atraso considerable en el desarrollo de grandes equipamientos. Las grandes operaciones urbanas ligadas a la vivienda también son vistas en esta política como una oportunidad para el desarrollo de equipamientos de esa escala.

Para tales fines se buscará consolidar grandes nodos en los sectores contiguos a las operaciones propuestas por la Administración: Ciudad Río, Lagos de Torca, Lagos del Tunjuelo y Ciudad Usme. Estos equipamientos se dimensionarán en perspectiva urbana y con capacidad de prestar servicios a habitantes de municipios del primer anillo regional, como aporte a la construcción progresiva de la región metropolitana.

→ En esa misma línea, es preciso desarrollar nuevos parques y equipamientos en el entorno de los grandes proyectos de movilidad. Las grandes intervenciones ligadas al transporte masivo son una oportunidad para cualificar el hábitat actual. En esta perspectiva, el distrito Capital promoverá proyectos de dotación de nuevos equipamientos y parques urbanos en áreas residuales y en vacíos urbanos generados por las intervenciones asociadas al Metro, el Regiotram y las nuevas troncales.

Para identificar y proyectar adecuadamente estos servicios, la Administración Distrital adelantará un estudio específico de las zonas contiguas de estos corredores para verificar áreas de oportunidad para localización de equipamientos. Este análisis tendrá en cuenta el déficit existente en las localidades, con el fin de priorizar las intervenciones.

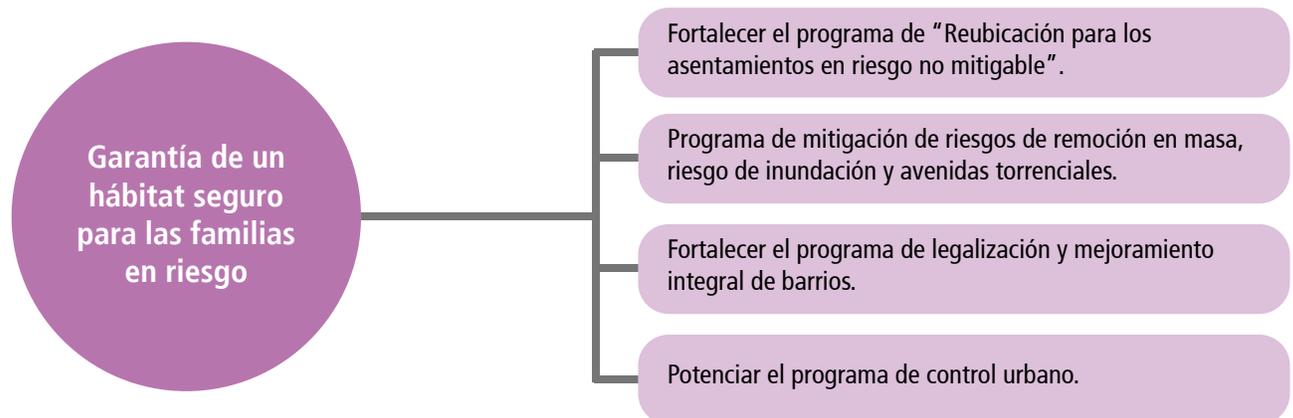
→ Promover el espacio público como factor de inclusión y cualificación del hábitat. La implementación de la política de hábitat debe promover el acceso universal a espacios verdes y públicos seguros e incluyentes, en particular para las mujeres y los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. El espacio público es entendido en esta política como elemento sustancial para revitalizar las actividades económicas y mejorar la funcionalidad y la inclusión de los diferentes grupos poblacionales.

Para concretar este objetivo es necesario que en los barrios con altas densidades (grupos 2 y 3 del diagnóstico, especialmente) se promueva el desarrollo y cualificación de espacios públicos que motiven pasear, desplazarse en bicicleta y otras formas de movilidad no motorizadas y respetuosas con el medio ambiente, que a su vez reduzcan las emisiones de dióxido de carbono y disminuyan la dependencia de combustibles fósiles.

Como territorio priorizado se propone que esta estrategia se dirija prioritariamente a los barrios y sectores urbanos cobijados por los grupos 3 y 4 del diagnóstico, particularmente en procesos de renovación que deberán apoyarse en una oferta potente de equipamientos sociales, y hacia los grupos 1 y 2 que tienen déficit en todos los aspectos, en las áreas específicamente mencionadas.

## 8.5. GARANTÍA DE UN HÁBITAT SEGURO PARA LAS FAMILIAS EN RIESGO

Gráfico 15. Reto 05



Fuente: Elaboración propia.

Con base en los resultados del Monitoreo de áreas de origen informal en el distrito Capital, las ocupaciones ilegales a partir de 2007 se han incrementado considerablemente, especialmente en la localidad de Ciudad Bolívar. Los sectores señalados dentro de los grupos 1 y 2 de la PGISH Bogotá D.C., deben ser objeto de atención especial por su condición de riesgo, y la política promoverá su ordenamiento y desarrollo a partir del principio de seguridad humana. Como punto de partida, se establece la articulación de acciones para proteger la vida, garantizar la oferta de vivienda adecuada, asequible y la sostenibilidad integral de estos barrios.

Las principales acciones contemplan:

→ Es imprescindible el fortalecimiento del programa de "Reubicación para los asentamientos en riesgo no mitigable". El distrito Capital fortalecerá los procesos de gestión social e incremento de recursos de inversión para la reubicación de familias, en consonancia con la dimensión del problema específico en cada zona de la ciudad. Se buscará que el traslado de las familias se lleve a cabo hacia sectores urbanos contiguos al área de intervención. Lo anterior implica formular acciones urbanas integrales que permitan el desarrollo de proyectos de renovación en las áreas cercanas al barrio objeto de relocalización, y simultáneamente garantizar que las zonas recuperadas sean objeto de reconfiguración morfológica y renaturalización, evitando su posterior ocupación.

→ En esa misma vía, se requiere potenciar los programas de mitigación de riesgo de remoción en masa, riesgo por inundación y riesgo por avenidas torrenciales. En las zonas en las que la clasificación del riesgo lo permita, el distrito Capital promoverá acciones de mitigación y para ello adelantará las medidas de articulación interinstitucional de las entidades competentes y el incremento de los recursos de acuerdo a la dimensión del problema específico. El Programa se desarrollará a partir de tres subprogramas: (1) mitigación de riesgo de remoción en masa; (2) mitigación de riesgo de inundación; y (3) desarrollo de un plan estratégico de sismo resistencia con proyectos concretos

en zonas prioritarias y programas de capacitación para lograr construcciones sismo resistentes.

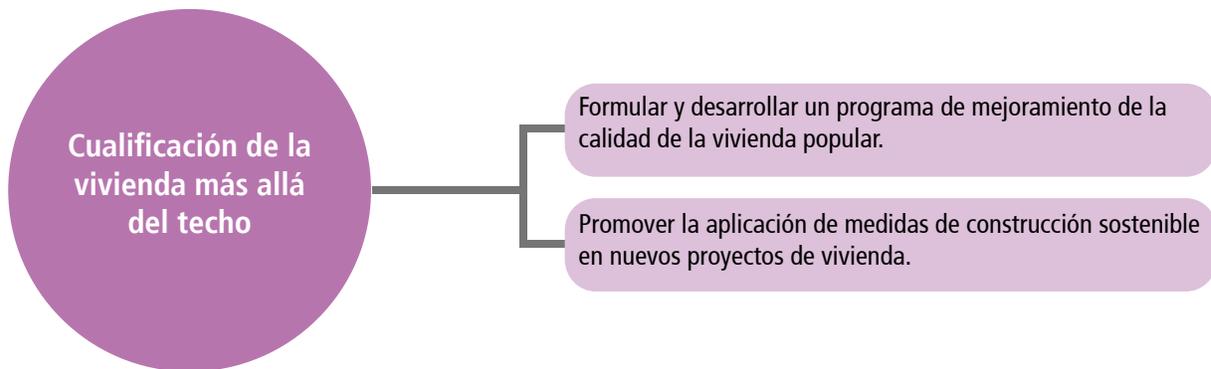
→ Fortalecer el programa de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios. Para garantizar el acceso a la formalidad y permitir el mejoramiento urbanístico en barrios de origen informal, el distrito potenciará el programa de legalización y mejoramiento integral. Este programa se potenciará con aumento de competencias para la acción concertada en Territorios Con Oportunidad (TCO), incluyendo mecanismos de solución de conflictos por titulación, priorización de malla vial y mejoramiento de zonas comunales. En la misma línea se debe promover un programa de mejoramiento y cualificación de la vivienda popular, el cual debe promover herramientas de autogestión económica y coparticipación de las comunidades organizadas. La autoconstrucción con apoyo técnico será una de las apuestas más importantes del programa.

→ Sin lugar a dudas, resulta urgente potenciar el programa de Control Urbano. Uno de los principales objetivos es el de aumentar y articular la capacidad para implementar acciones de amortiguación, prevención y monitoreo en zonas de alta probabilidad de ocupación, que estén en situación de algún tipo de riesgo natural. Una de las acciones prioritarias será la creación de una unidad adicional de monitoreo de zonas, que disminuya la reocupación de zonas que fueron objeto de reasentamiento. Esta situación ha mostrado ser muy crítica y su efecto es multiplicador. El control urbano requiere cambios normativos del orden nacional y local, y la articulación de acciones claras entre las entidades responsables.

El territorio priorizado se enfoca a los barrios señalados dentro de los grupos 1 y 2 del "Mapa del Estado del Hábitat". El objetivo es formular las acciones de ordenamiento y desarrollo del hábitat a partir del principio de seguridad humana y promover la oferta de nueva vivienda en óptimas condiciones urbanísticas, con alternativas económicas viables para las familias de más bajo ingreso, para proteger la vida y reducir costos mayores en el futuro.

## 8.6. CUALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA, MÁS ALLÁ DEL TECHO

Gráfico 16. Reto 06



Fuente: Elaboración propia.

El enfoque hacia el cubrimiento del déficit cuantitativo de vivienda no puede ocultar la necesidad de considerar como un elemento clave de la política las medidas para la reducción del déficit cualitativo. La cualificación de la vivienda, más allá del déficit cuantitativo, implica incorporar variables asociadas a la calidad de las mismas y la integración de criterios de sostenibilidad.

Según el diagnóstico de calidad de edificaciones, los barrios localizados en Ciudad Bolívar, San Cristóbal sur y el occidente de Bosa y Suba presentan las condiciones más críticas. Estos sectores deben ser objeto de acciones tendientes a promover la cualificación de las viviendas.

En general, las viviendas de barrios de origen no formal presentan graves deficiencias relacionadas con la calidad de los espacios, mala iluminación y bajos niveles de ventilación. Los patios y aislamientos son generalmente ocupados o sellados y las ventanas son inexistentes. La calidad urbanística de las vías locales, muy asociadas a la vivienda, es deficiente y con muy bajo nivel de arborización.

Adicionalmente, es necesario responder a los aspectos relacionados con la seguridad en la tenencia, para garantizar disponibilidad adecuada de servicios públicos y acceso de las familias a otros derechos y oportunidades de empleo, salud, bienestar, cultura y educación.

Las principales acciones contempladas:

→ Para avanzar de manera contundente, se requiere formular y desarrollar un programa de Mejoramiento de la Calidad de la Vivienda Popular. El programa tendrá como objetivo básico promover proyectos que permitan el mejoramiento de las calidades ambientales en las viviendas populares, a partir de la aplicación de principios bioclimáticos, de ventilación y de soleamiento. Se buscará aplicar normas sencillas ligadas a la buena orientación y ventilación de las viviendas, que disminuya la demanda de fuentes de iluminación y ventilación artificial.

Complementariamente, se promoverán acciones para incrementar subsidios de mejoramiento para las viviendas especialmente en las áreas de los grupos 1 y 2 identificadas en el diagnóstico.

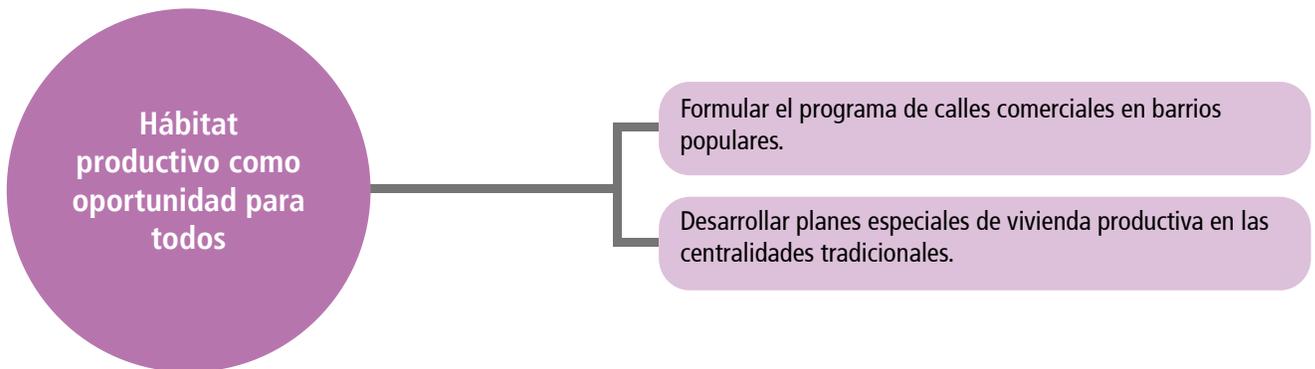
→ Por otra parte, es preciso promover la aplicación de medidas de construcción sostenible principalmente en nuevos proyectos de vivienda. El distrito Capital emprenderá acciones dirigidas a promover el manejo adecuado de la energía y el agua y la utilización de energías alternativas y energías renovables para cualificar el hábitat. Si bien las medidas no excluyen la infraestructura existente, se hará énfasis en nuevos proyectos de vivienda. La calidad de la vivienda debe acompañarse de una aplicación de medidas de construcción sostenible que propendan por el aprovechamiento de las condiciones ambientales del entorno, maximizando las fuentes de control térmico, tales como ventilación y reducción energética para crear condiciones de confort que eviten el uso de sistemas mecánicos o eléctricos, considerando el clima, localización, paisaje, forma, selección de materiales, aislamientos, y criterios de diseño interior, orientación y manejo del acceso solar, luz natural y ventilación.

Para concretar estos fines se requiere que la SDHT continúe liderando la integración del Decreto 566 de 2014 "Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá - 2014-2024" en los criterios para el diseño de viviendas. Así mismo, es necesario promover el cumplimiento del Decreto 613 de 2015 por el cual se adopta un esquema de incentivos para construcciones nuevas que adopten medidas de ecurbanismo y construcción sostenible aplicables a viviendas de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP).

→ Los sectores urbanos pertenecientes a los grupos 1 y 2 son los prioritarios en términos de esta estrategia. Según el diagnóstico, los barrios localizados en Ciudad Bolívar, el sur de San Cristóbal y el occidente de Bosa y Suba presentan las condiciones más críticas.

## 8.7. HÁBITAT PRODUCTIVO COMO OPORTUNIDAD PARA TODOS

Gráfico 17. Reto 07



Fuente: Elaboración propia.

El diagnóstico relacionado con la disposición territorial de los usos y la distancia de la vivienda a los centros de empleo en el suelo urbano del distrito Capital resaltan principalmente que la mezcla y la dispersión son los dos factores básicos y que los ciudadanos realizan actividades productivas en la misma vivienda.

Una política de hábitat para Bogotá deberá enfrentar esta situación, entendiendo además, que el concepto de "formalidad" está estrechamente relacionado con la posibilidad de que las familias cuenten con un ingreso formal. Una familia que necesita su casa no solamente como hogar sino también como espacio para la producción, la transforma en función de su actividad. Esto plantea la necesidad de pensar en la vivienda productiva y articular a esta las acciones de empleo localizado. Lo anterior aportará además a la generación de arraigo y la construcción del sentido de pertenecía y de comunidad, según la especialización o diversificación económica en la zona a desarrollar.

Para hacer posible una política de este tipo, es necesario además repensar el hábitat y la vivienda desde las características de los hogares. Considerar un hábitat singular para familias que desarrollan actividades productivas en la vivienda implica promover una arquitectura flexible. Esta flexibilidad se debe asociar sobre todo a la posibilidad de crecer, particularmente cuando se trata de vivienda productiva, dependiendo del tipo de aglomeración, tejido o enclave económico.

Las principales acciones contemplan:

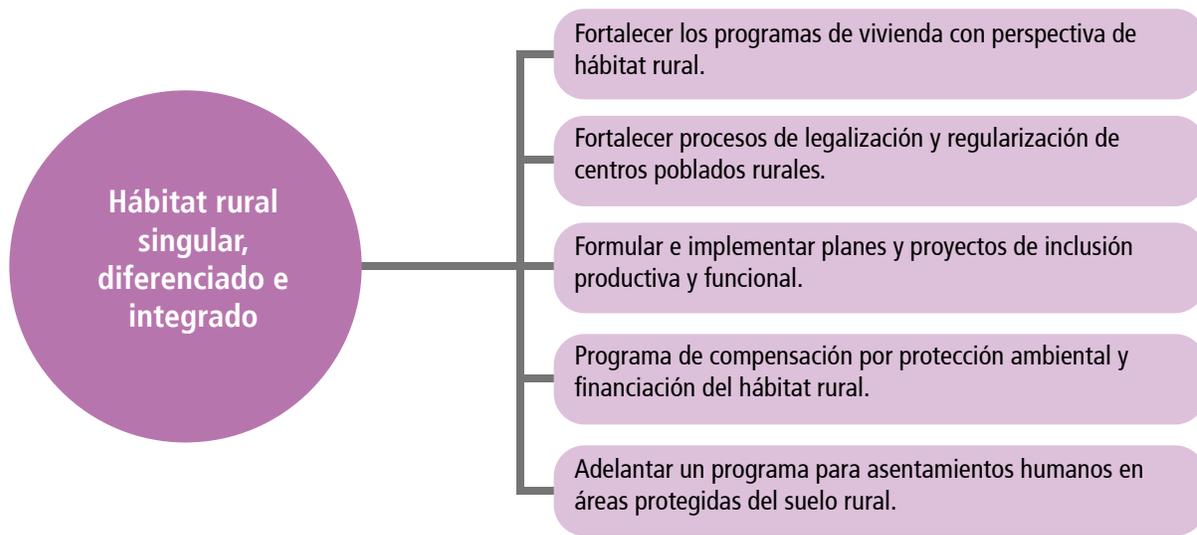
➔ Para responder a este reto, se propone entre otras acciones, formular el programa de calles comerciales en barrios populares. El objetivo es incrementar la calidad de los andenes y demás espacios públicos, así como la transformación de las edificaciones en el marco de proyectos pequeños de renovación urbana que faciliten el incremento de las viviendas y la generación de zonas comunes productivas.

Para lograr resultados concretos es necesario adelantar previamente una evaluación de la dimensión y características del fenómeno de transformación de barrios de viviendas unifamiliares en barrios mixtos. A partir de este análisis, se podrán fijar las directrices proyectuales y normativas correspondientes y los incentivos para lograr procesos de legalización de la productividad.

➔ Así mismo, se plantea la necesidad de desarrollar planes especiales de vivienda productiva en las centralidades tradicionales. Se promoverán proyectos en cada una de las centralidades tradicionales de la ciudad, con el fin de concretar procesos de renovación urbana y consolidación que promuevan la vivienda productiva legal en calles comerciales y la disposición de nuevas áreas productivas asociadas a nuevos proyectos. Se buscará la generación y/o apoyo de pequeñas empresas familiares que impliquen empleo localizado y fortalezcan la mezcla de usos con normas claras de convivencia y control. En cuanto al territorio priorizado de aplicación, la mezcla de vivienda con actividad económica y la dispersión en casi toda la ciudad hacen que las acciones de este factor estratégico deban ser destinadas en los barrios señalados en los grupos 1, 2, 3 y 4 y en sectores especiales del grupo 6. Aplica igualmente para todo el territorio rural del distrito Capital.

## 8.8. HÁBITAT RURAL SINGULAR, DIFERENCIADO E INTEGRADO

Gráfico 18. Reto 08



Fuente: Elaboración propia.

El área rural del distrito corresponde a 123.000,00 ha, equivalentes al 75,0 % del total. La población rural es de 16.500 habitantes aproximadamente<sup>27</sup>. En la ruralidad predominan los suelos con valores ambientales (reservas forestales y área protegida de páramo -paisajes productores de agua).

Se observan cinco grandes áreas rurales diferenciadas por sus dinámicas y características:

- (1) las áreas rurales noroccidentales, suelos de transición entre Bogotá y los municipios con mayores relaciones funcionales;
- (2) los Cerros Orientales protegidos, con barrios de origen informal o agrupaciones de vivienda campestre;
- (3) las cuencas media y alta del río Tunjuelo, que destina el 64,0% de su suelo para usos agrícolas no extensivos y tiene el 62,0% de la población rural del distrito;
- (4) la cuenca del río Blanco en donde se localizan los poblados de Nazareth y Betania, y concentra un número importante de equipamientos, y
- (5) la cuenca del río Sumapaz, que concentra las áreas protegidas del Parque Nacional Natural de Sumapaz y que cuenta con dos centros poblados rurales: San Juan y La Unión.

La gestión y financiación del hábitat rural debe priorizar los territorios donde se localiza la población campesina en la que el acceso a la vivienda y/o su mejoramiento implica la búsqueda de alternativas productivas, asociadas a las diferentes condiciones de cada una de las cinco grandes áreas rurales mencionadas. Las alternativas están relacionadas con productividad agropecuaria y/o turística, (etno y/o agro y/o ecoturística) y/o ambiental productora y/o forestal protectora.

De igual forma dicha productividad de la vivienda en particular, y el hábitat en general, se asocia al entorno inmediato de la

casa, los cultivos, los caminos, las trazas del agua, los valores ambientales del territorio, el paisajismo local, la relación y acceso a vías y la distancia a los servicios sociales básicos, entre otros aspectos.

La ejecución de acciones en el territorio rural, implica enmarcarse en la "construcción de territorios sostenibles", entendidos como aquellos en los que se garantizan altos niveles de accesibilidad y movilidad de productos y personas, con servicios sociales cercanos para los habitantes y con servicios públicos regidos por lógicas de sostenibilidad ambiental.

En los territorios sostenibles las diversas formas de expresión de la vivienda utilizan energías renovables (solar / eólica), acuden a procesos de transformación y reciclaje para procesar alimentos y captan el agua lluvia como aporte sustancial a las necesidades del hogar. En estos territorios, el ordenamiento territorial debería estar encaminado a ofrecer normas, programas y proyectos para que las edificaciones individuales y agrupadas en el suelo rural, puedan gozar de estos beneficios.

La tenencia de la tierra es un gran reto para el ordenamiento y desarrollo del hábitat rural. Según expertos, "...en Sumapaz no hay tenencia de la tierra y quienes laboran el agro son realmente "gitanos" que prestan servicio a propietarios de fincas. De similar importancia para el proyecto es entender adecuadamente el estatus y oportunidad de las zonas de reserva campesina..."<sup>28</sup>

Las principales acciones contemplan:

→ Una de las acciones centrales es la de fortalecer los programas de vivienda con perspectiva de hábitat rural. Este programa se dirigirá a los 16.500 habitantes rurales y las acciones prioritarias se enfocarán en mejorar sus condiciones de

27. Censo de Ruralidad de Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico, SDDE, 2013.

28. Concurso público de ideas para el diseño de prototipos de unidades habitacionales sostenibles y productivas para la ruralidad del D.C. SCA, 2018



Fotografía: Iniciativa para la protección de árboles, Bogotá.

vida, desde la vivienda y su entorno, con énfasis en los soportes territoriales como movilidad, servicios públicos y equipamientos prioritarios.

El programa partirá de la revisión del reglamento de subsidios con el fin de incrementar y priorizar una bolsa para vivienda rural que contemplará tanto nuevas soluciones como mejoramiento de las existentes. Se promoverán además líneas de acción que contemplen el desarrollo de proyectos de inclusión productiva y sostenible.

→ Por otra parte, es indispensable fortalecer procesos de legalización y regularización de centros poblados rurales. Los centros poblados son el soporte funcional fundamental para todo el territorio rural. Para potenciar su función, el distrito Capital adelantará un programa que permita regularizar la vivienda rural concentrada en estos poblados y en caseríos menores, para adelantar posteriormente acciones de consolidación. Adicionalmente, se estudiará ampliar competencias del programa de Mejoramiento Integral para el sector rural y aumentar la velocidad de respuesta del distrito en relación con el cubrimiento y calidad del servicio de acueducto y alcantarillado.

→ Así mismo, se requiere formular e implementar planes y proyectos de inclusión productiva y funcional. Teniendo en cuenta las diferencias existentes en las cinco grandes áreas rurales del distrito Capital, se promoverán acciones para generar un hábitat rural auto sostenible y autosuficiente, a través de planes y proyectos que garanticen la capacitación en el manejo agrícola, ambiental y turístico y la eficiencia en la producción energética y la captación, consumo y gestión hídrica.

Lo anterior, se acompañará de la búsqueda de fuentes de financiación que permitan la aplicación de reales alternativas

productivas asociadas a las ya mencionadas características singulares de las cinco áreas rurales.

→ Complementariamente, es necesario formular e implementar un programa de compensación por protección ambiental y financiación del hábitat rural. Los habitantes del suelo rural del distrito garantizan la conservación del agua y la preservación de los valores ambientales y paisajísticos de ese territorio y en consecuencia podrán recibir la compensación que corresponde a estas acciones que favorecen a todos los bogotanos. El distrito adelantará las acciones correspondientes para establecer la forma de aplicación del mecanismo en todos los suelos rurales y particularmente en relación con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y el hábitat rural.

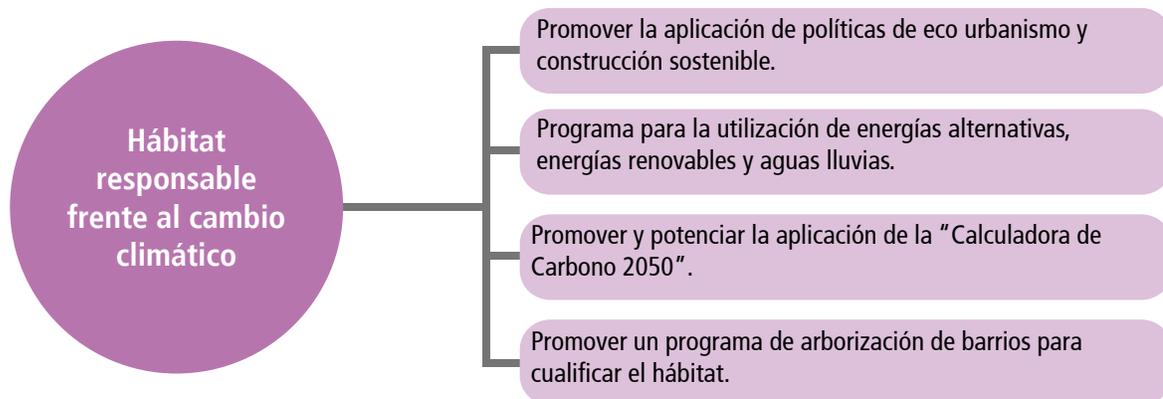
→ Adicionalmente, es un compromiso adelantar un programa para asentamientos humanos en áreas protegidas del suelo rural. Lo anterior, implica acciones de mejoramiento integral, tanto para asentamientos humanos rurales concentrados como dispersos sustraídos de declaratorias de protección por riesgo, así como acciones de reubicación o reasentamiento cuando por existir restricciones ambientales absolutas o por declaratorias de amenaza, vulnerabilidad o riesgo no mitigable impliquen la necesidad de traslado.

Para ello se avanzará en la articulación interinstitucional con la autoridad ambiental competente para lograr la autorización a partir del reconocimiento expreso por dicha autoridad. Respecto de los que no puedan ser autorizados, promover una hoja de ruta para su reubicación.

En relación al territorio priorizado, el campo de acción de esta línea de política corresponde a las cinco grandes áreas de suelo rural existentes en el distrito Capital.

## 8.9. HÁBITAT RESPONSABLE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Gráfico 19. Reto 9



Fuente: Elaboración propia.

La política de hábitat debe articularse a los planes y programas de adaptación a la variabilidad climática y sus efectos. Los parámetros generales de adaptación tienen lineamientos relacionados con el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ambientales; el manejo sostenible, conservación y restauración de ecosistemas, y la implementación de estrategias de renaturalización y recuperación de los espacios del agua con el fin de restablecer servicios ecosistémicos y ambientales que aumenten la resiliencia de la ciudad.

En este contexto es fundamental promover una visión en la que el agua se convierta en el punto de partida para el hábitat. Desde el punto de vista de una política territorial para el hábitat, es pertinente partir del entendimiento de la estrecha interrelación e interdependencia de los asentamientos y sus implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales. Ese entendimiento parte de la formulación de bases concretas para fortalecer los ecosistemas productores y reguladores del agua, así como para el manejo adecuado de los vertimientos.

En esta perspectiva es imprescindible entender el hábitat de la región metropolitana Bogotá Sabana en estrecha relación con el Río Bogotá, el corredor de conservación del recurso hídrico Chingaza – Páramo de Sumapaz – Cerros orientales – Páramo de Guerrero – Páramo de Guacheneque y la conectividad ecológica con el sistema montañoso del occidente de la Sabana.

Así mismo, en términos de articulación del hábitat, es fundamental establecer pautas territoriales dirigidas a recuperar y potenciar los valores ambientales y paisajísticos de las cuencas y subcuencas

hidrográficas de los ríos Tunjuelo, Fucha, Salitre, Teusacá, Sumapaz y Blanco, así como de los humedales existentes en el distrito Capital y la Sabana, principalmente aquellos localizados en el Municipio de Funza.

Desde hace años el distrito aplica la protección de las áreas abastecedoras del recurso hídrico, a partir de mecanismos de conservación y restauración ecológica, así como en la búsqueda de re naturalizar las fuentes de abastecimiento y drenajes pluviales.

Las principales acciones contemplan:

→ Un salto cualitativo será el de promover la aplicación de la política de eco urbanismo y construcción sostenible. En este marco, es prioritario para el distrito formular y desarrollar el programa de potenciación de valores ambientales y paisajísticos del agua. Es fundamental que todo proyecto de hábitat aporte a recuperar y potenciar los valores ambientales y paisajísticos de las cuencas y subcuencas hidrográficas de los ríos Tunjuelo, Fucha, Salitre, Teusacá, Sumapaz y Blanco, así como de los humedales existentes en el distrito Capital y la Sabana, principalmente aquellos localizados en el Municipio de Funza.

Se debe promover además, la aplicación del programa de cubiertas verdes y fachadas activas en los sectores residenciales. Este programa se dirigirá fundamentalmente a los barrios con más bajo estándar en la relación de árboles por habitante. Para ello es necesario integrar al diseño urbano la Guía de la Secretaría Distrital de Ambiente denominada "Techos verdes y jardines verticales".



Fotografía: Río Bogotá, Bogotá.

→ Simultáneamente, se debe formular un programa para la utilización de energías alternativas, energías renovables y aguas lluvias. El distrito aplica actualmente la protección de las áreas abastecedoras del recurso hídrico, a partir de mecanismos de conservación y restauración ecológica.

Como complemento es necesario que se promuevan acciones para la gestión integral del recurso hídrico en cuanto a oferta, demanda, usos, calidad y aprovechamiento en edificaciones. Es necesario, además, promover mejores prácticas en relación con el manejo de aguas lluvias y aguas grises. Es necesario, en síntesis, proteger el agua desde la casa.

→ Además de lo anterior, es preciso promover y potenciar la aplicación de la "Calculadora de Carbono 2050". El distrito en el marco de desarrollo de la política de hábitat, deberá adelantar las acciones que permitan verificar el cumplimiento de los retos establecidos por el Ministerio de Ambiente en la "Calculadora de Carbono 2050" que enuncia, entre otros aspectos, la necesidad de establecer acciones en relación con la eficiencia energética, la gestión de la demanda de transporte de pasajeros y de carga, la electricidad renovable (eólica y solar a gran escala), la reducción y manejo de residuos sólidos en rellenos sanitarios, el tratamiento de las aguas residuales y la reducción de la tasa de deforestación y la reforestación comercial y productora.

→ Por otra parte, es ineludible incidir en la cualificación del hábitat mediante un programa de arborización de barrios.

El hábitat urbano puede ser cualificado de manera sencilla mediante la aplicación de una política generalizada de arborización de los espacios públicos. Las especies arbóreas adecuadas asociadas a antejardines y patios interiores mejoran las condiciones ambientales de la vivienda: cualifican el hábitat con muy bajo costo.

La construcción de cubiertas verdes en todos los espacios públicos y vías locales de los barrios tradicionales y populares de la ciudad es componente sustancial dentro de la política de hábitat dirigida a aspectos cualitativos. También aplica en las grandes operaciones urbanas y en los planes parciales de renovación y desarrollo que se adelantan actualmente.

El territorio prioritario para estas acciones propuestas y en línea con el factor estratégico ligado al cambio climático, aplica de forma indiferenciada a toda la capital y a la región metropolitana.



Fotografía: Proyecto La Mariposa, barrio El Codito, localidad Usaquén, Bogotá.

# 9

## CONCLUSIONES

---

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT A 2030:  
PRINCIPIOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA BOGOTÁ D.C.

## 9. CONCLUSIONES

### Factores estratégicos para la construcción de la política

La construcción de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat, liderada por la SDHT como entidad cabeza del sector en el distrito, brinda la oportunidad incluir temas relevantes para el desarrollo equilibrado de la ciudad dentro de la agenda de política pública, a la vez que se constituye en un importante mecanismo para la articulación de actores estratégicos en la implementación de las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos en la ciudad.

El proceso de concertación desarrollado durante la construcción de esta política, ha permitido identificar las condiciones del hábitat según la percepción de los distintos enfoques que, conjuntamente con la caracterización territorial, ha permitido la identificación de los factores estratégicos que se resumen a continuación:

1. Producción de vivienda nueva de calidad que permita atender los requerimientos poblacionales y prevenga el crecimiento del mercado informal. Para ello, se promoverá la formulación de instrumentos integrales para el acceso a la vivienda, en los que se contemple el perfil de cada hogar postulante y se implementaran esquemas de complementariedad de recursos de la nación y el Distrito.

Se pretende además dar respuesta a la demanda de las cinco grandes áreas rurales existentes en la ciudad, teniendo en cuenta sus distintas dinámicas y características. Por lo tanto, se busca generar alternativas productivas, asociadas a las diferentes condiciones de cada una de las áreas rurales, mismas que se asocian con la construcción del hábitat a través de la mejora del entorno inmediato a la unidad habitacional: cultivos, caminos, trazas del agua, valores ambientales del territorio, paisajismo local, relación y acceso a vías y la distancia a los servicios sociales básicos, entre otros aspectos.

La ejecución de acciones en el territorio rural implica enmarcarse en la "construcción de territorios sostenibles" entendidos como aquellos en los que se garantizan altos niveles de accesibilidad y movilidad de productos y personas por medio de servicios sociales y servicios públicos regidos por lógicas de sostenibilidad ambiental.

La producción de vivienda debe articularse a los planes y programas de adaptación a la variabilidad climática y sus efectos. Los parámetros generales de adaptación tienen lineamientos relacionados con el uso sostenible, conservación y restauración de los recursos naturales, que permitan restablecer servicios ecosistémicos y ambientales que aumenten la resiliencia ambiental de la ciudad.

2. Mejoramiento de la ciudad construida a través de, por un lado, el desarrollo de nuevas zonas urbanas con estándares urbanísticos de alta calidad y la definición de normativa para la promoción de la construcción sostenible. Por otro lado, se debe tener en cuenta la atención al déficit habitacional y mejora de las condiciones cualitativas de los espacios públicos, equipamientos y servicios sociales y básicos, que contribuyan al acceso efectivo de toda la población.

Adicionalmente, se incluye dentro de este factor la promoción de un hábitat seguro para familias en situación de riesgo mediante la articulación de entidades del distrito que permita la implementación de acciones para la prevención del riesgo y garantizar la oferta de vivienda adecuada y asequible para los hogares de menores ingresos.

Un componente determinante para este factor consiste en comprender que un enfoque hacia el cubrimiento del déficit cuantitativo de vivienda no puede ocultar la necesidad de considerar como un elemento clave para la reducción del déficit cualitativo. La cualificación de la vivienda implica incorporar variables asociadas a la calidad de la edificación y la integración de criterios de sostenibilidad.

3. Acceso a servicios públicos como factor esencial para contar con un hábitat de calidad. A pesar de que el diagnóstico territorial evidencia que la cobertura es cercana al 100% en la mayoría de los servicios, es necesario mejorar la calidad de los mismos. En términos de la recolección de residuos sólidos, es importante aumentar el aprovechamiento, pues actualmente un alto porcentaje de ellos son transportados al sitio de disposición final, sin alternativas de tratamiento y/o valorización de residuos. Además, en relación con tecnologías de la información y las comunicaciones, es necesario avanzar permanentemente en cubrimiento y calidad en toda la ciudad.

Estos tres factores con sus múltiples componentes influyen en la formulación de los retos y acciones definidos como estratégicas para la implementación de acciones para la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat. Entendiendo que el hábitat es el producto de la convergencia multidimensional de diversos elementos, es necesario considerar tanto la producción de vivienda, como el mejoramiento de la ciudad construida y la cobertura y calidad de servicios públicos como factores de éxito para el desarrollo sostenible de los ciudadanos del distrito capital.

### **Respuesta a retos de la política**

El diagnóstico del hábitat en Bogotá D.C. ha puesto en evidencia que el distrito presenta grandes dificultades relacionadas con el reto cuantitativo derivado del stock de vivienda en déficit y la potencial formación de hogares en el horizonte de la política. Sin embargo, el mayor desafío se concentra en el mejoramiento de las condiciones del hábitat de la ciudad construida. En síntesis, se puede afirmar que mientras las dificultades cuantitativas de nueva vivienda pueden tener respuesta en una estrategia potente de gestión de suelos urbanizables existentes, el reto de cualificar el hábitat actual requiere de acciones diversificadas a partir de la identificación precisa de los territorios prioritarios, sobre la base de la gestión pública eficaz y la participación del sector privado.

Para dar respuesta a los retos de la política, se plantea una estrategia de formulación en un escenario multidimensional con 4 grandes componentes interrelacionados y adaptables al contexto:

El primer componente de la estrategia multidimensional es la identificación de los retos de la política que derivan del diagnóstico. Estos retos se conciben como una forma de encuadre y marco de referencia para abordar las grandes soluciones cuantitativas y cualitativas para el hábitat en Bogotá, entendida en todo caso como parte de una aglomeración urbana conformada por varios municipios.

El segundo componente es el territorio. Con base en los resultados del diagnóstico territorial desarrollado a partir del análisis factorial construido sobre la base de datos a nivel de manzanas residenciales, se formularán líneas de política, programas y proyectos encaminados a responder a los retos del hábitat en

cada sector urbano. Este componente garantiza la espacialización de la política.

El tercer componente es el relacionado con el enfoque de derechos humanos con la inclusión de enfoques, donde el proceso participativo permitió identificar las áreas críticas y soluciones potenciales propuestas por la ciudadanía que deben ser evaluadas en la construcción de la política.

El cuarto componente se relaciona con la institucionalidad y las directrices para la gestión y financiación de las líneas de política, sus programas y proyectos. Se quiere establecer la responsabilidad directa e indirecta de los agentes públicos y privados en el desarrollo concreto de la política, para responder a los retos territorializados y con grupos poblacionales concretos. Este cuarto componente establece además el tiempo esperado para concretar las acciones, con el fin de lograr una ejecución efectiva.

# CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

1. Portada. por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
2. Página 12, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
3. Página 16, por Naciones Unidas, tomado de: <http://www.co.undp.org>
4. Página 21, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
5. Página 22, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
6. Página 28, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
7. Página 33, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
8. Página 34, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
9. Página 42, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
10. Página 68, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
11. Página 72, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
12. Página 84, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
13. Página 90, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
14. Página 92, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
15. Página 94, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
16. Página 99, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
17. Página 101, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.
18. Página 102, por Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.